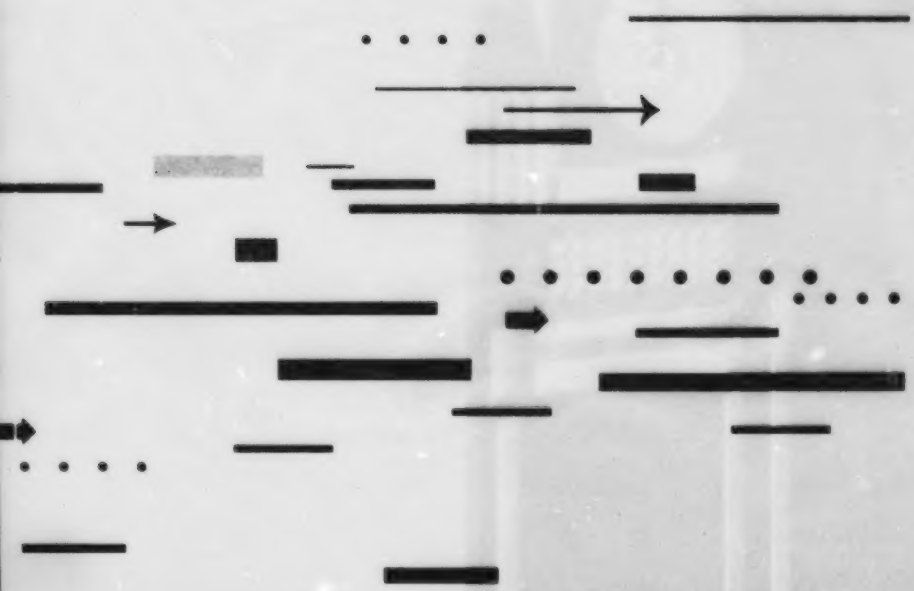
Information Commissioner of Canada

Commissaire à l'information du Canada

Annual Report Information Commissioner 2001-2002



Annual Report
Information Commissioner
2001-2002

"Democratic progress requires the ready availability of true and complete information. In this way people can objectively evaluate their government's policy. To act otherwise is to give way to despotic secrecy."

Pierre E. Trudeau

The Information Commissioner of Canada
112 Kent Street, 22nd Floor
Ottawa ON K1A 1H3

(613) 995-2410
1-800-267-0441 (toll-free)
Fax (613) 947-7294
(613) 992-9190 (telecommunications device for the deaf)
general@infocom.gc.ca
www.infocom.gc.ca

©Minister of Public Works and Government Services Canada 2001

Cat. No. IP20-1/2002
ISBN 0-662-66562-7

102-05868/

"The purpose of this Act is to extend the present laws of Canada to provide a right of access to information in records under the control of a government institution in accordance with the principles that government information should be available to the public, that necessary exemptions to the right of access should be limited and specific and that decisions on the disclosure of government information should be reviewed independently of government."

Subsection 2(1)
Access to Information Act

June 2002

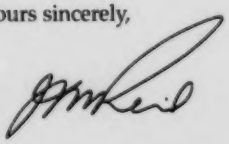
The Honourable Daniel Hays
The Speaker
Senate
Ottawa ON K1A 0A4

Dear Mr. Hays:

I have the honour to submit my annual report to Parliament.

This report covers the period from April 1, 2001 to March 31, 2002.

Yours sincerely,



The Hon. John M. Reid, P.C.

June 2002

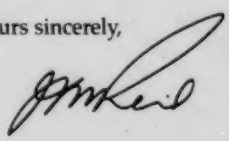
The Honourable Peter Miliken
The Speaker
House of Commons
Ottawa ON K1A 0A6

Dear Mr. Miliken:

I have the honour to submit my annual report to Parliament.

This report covers the period from April 1, 2001 to March 31, 2002.

Yours sincerely,



The Hon. John M. Reid, P.C.

2001-2002 ANNUAL REPORT

Table of Contents

MANDATE 9

CHAPTER I: PERFORMANCE OVERVIEW 11

A: The Government's Performance 11

I. When the Going Gets Tough — 11
II. Overall Grade 15
III. Performance Negatives 15
- Antiterrorism and Secrecy 15
- Ministers' Offices: The Expanding Zone of Secrecy 20
- Poor Treatment of Access Requesters 22
  - Incident #1 – Intimidating a Requester 22
  - Incident #2 – Misleading a Requester 24
- Delays: The Bad News 27

IV. Performance Positives 29
- Delays: the Good News 29
  - Summary of Report Card Results 29
  - Better Assessment Tools 30
- Treasury Board Initiatives 31

B: The Commissioner's Performance 32

- Losing Patience about Delays 32
- Delays in the Commissioner's Office 33
- Resolving Complaints 34
- Quality of Relationship with Government 35
- Demystifying the Process 35
  - procedural guidelines 35
  - training 35
  - publication of precedents 36

CHAPTER II: OPERATIONS – THE YEAR IN REVIEW 37

CHAPTER III: CASE SUMMARIES 45

- Cumulative Index of Case Summaries - 1994-2002 59

CHAPTER IV: THE *ACCESS TO INFORMATION ACT* AND THE COURTS 75

A. The Role of the Federal Court 75

B. The Commissioner in the Courts 75

i) Cases Completed 75
ii) Cases in Progress 85
a. Commissioner as applicant 85
b. Commissioner as respondent 88
c. Commissioner as intervener 90

C. Cases not involving the Commissioner 91

CHAPTER V: LEGISLATIVE CHANGES 107

CHAPTER VI: CORPORATE SERVICES 111

CHAPTER VII: REPORT CARDS 113

MANDATE

The Information Commissioner is an ombudsman appointed by Parliament to investigate complaints that the government has denied rights under the *Access to Information Act*—Canada's freedom of information legislation.

The Act came into force in 1983 and gave Canadians the broad legal right to information recorded in any form and controlled by most federal government institutions.

The Act provides government institutions with 30 days to respond to access requests. Extended time may be claimed if there are many records to examine, other government agencies to be consulted or third parties to be notified. The requester must be notified of these extensions within the initial time frame.

Of course, access rights are not absolute. They are subject to specific and limited exemptions, balancing freedom of information against individual privacy, commercial confidentiality, national security and the frank communications needed for effective policy-making.

Such exemptions permit government agencies to withhold material, often prompting disputes between applicants and departments. Dissatisfied applicants may turn to the Information Commissioner who investigates applicants' complaints that:

- they have been denied requested information;
- they have been asked to pay too much for copied information;
- the department's extension of more than 30 days to provide information is unreasonable;
- the material was not in the official language of choice or the time for translation was unreasonable;
- they have a problem with the Info Source guide or periodic bulletins which are issued to help the public use the Act;
- they have run into any other problem using the Act.

The commissioner has strong investigative powers. These are real incentives to government institutions to adhere to the Act and respect applicants' rights.

Since he is an ombudsman, the commissioner may not order a complaint resolved in a particular way. Thus he relies on persuasion to solve disputes, asking for a Federal Court review only if he believes an individual has been improperly denied access and a negotiated solution has proved impossible.

CHAPTER I
PERFORMANCE OVERVIEW

Annual reports of Information Commissioners are, traditionally, a time for giving Parliament and citizens a "report card" on the performance of the federal government under the *Access to Information Act*. This report follows the tradition. But, too, the mid-point of an Information Commissioner's term offers an opportunity to report on his own performance as an independent watchdog over the rights and obligations contained in the *Access to Information Act*. As frought with difficulty as is any self-assessment, a good faith effort will be made in these pages to reflect dispassionately upon the performance of the Information Commissioner since 1998.

First, the government's "report card".

The Government's Performance

When the Going Gets Tough

A member of a public interest think tank in Mexico visited the Office of the Information Commissioner this year to learn more about our *Access to Information Act*. Mexico is actively considering joining the small, but growing, club of nations which have had the courage to give their citizens a legal right of access to government-held records.

On the way from the Ottawa airport to the city, the visitor's taxi driver asked the purpose of the visit and, when told, admitted that he had never heard of Canada's *Access to Information Act*. The Mexican visitor then asked the taxi driver whether he believed he had a right to know, for example, how much had been spent paving and maintaining the highway on which they were driving. The taxi driver replied: "Of course, I just never knew why we are able to find out so much."

The visitor from Mexico was enormously impressed by this response. It was his dream that one day, in Mexico, taxi drivers would accept, as a given, the right to know. The reverse is now the case. Sometimes it takes a visitor's perspective to remind us how precious are the rights we have.

Yet, we have learned this year that our "right to know" is very fragile.

During this reporting year, the going got tough, tougher than ever, for the public's "right to know". Quietly, firmly, the government shut the door on 19 years of public access to the records showing how ministers and ministerial staffers spend public money (see pages 20 to 22 for details). Even more troubling, the government took advantage of the tragic events of September 11, 2001, to give itself the power to (1) remove whole classes of records from the coverage of the *Access to Information Act* and (2) "discontinue" any investigation which the Information Commissioner may be conducting which touches upon information relating to national defence, security or international relations. The phrase "took advantage of" is used deliberately, because the derogation from the right of access contained in Bill C-36 was not needed to assist in the so-called war on terrorism, a view more fully explained at pages 15 to 20.

The right of access continues to be eroded through the creation of new institutions, to carry out public

functions, which are not made subject to the *Access to Information Act*. For example, this year's Bill C–27 creates the Waste Management Organization to manage nuclear fuel wastes. The bill does not add this organization to the schedule of institutions covered by the *Access to Information Act*. The government offered no reason for denying Canadians a right of access to records held by this new institution.

The Waste Management Organization joins a growing list of entities which conduct public or quasi-public duties and which fall outside the coverage of the access law. Some such entities, created during the term of the current government are:

- Nav Canada
- Canadian Blood Services
- Genome Canada
- Canadian Millennium Scholarship Fund
- Canadian Foundation for Innovation
- Canadian Pension Plan Investment Board
- A number of Airport Authorities
- St. Laurence Seaway Management Corporation
- Canadian Foundation for Climate and Atmospheric Sciences

In previous annual reports, reference has been made to the case of a public official of deputy minister rank who wrote a letter to an access requester which the recipient found to be threatening. (Annual Reports 1999/2000 at p. 9 and 2000/2001 at p. 114). The official also refused to tell the Information Commissioner how he came to know the identity of the access requester and he went to Federal Court (at taxpayer expense) seeking to prevent the commissioner from forcing him to reveal his source. The court upheld the Information Commissioner's authority to pursue the matter and, in this reporting year, the investigation was completed.

The saga, reported in detail at pages 22 to 24, speaks volumes about the disdain which persists, in some quarters of senior officialdom, for the rights of citizens to obtain information about public officials. It also illustrates the hostility which persists towards the independent review powers of the Information Commissioner.

This was not the only "shame on you" story. Certain officials of Finance Canada gave intentionally misleading answers to requests for records related to allegations of a possible conflict of interest on the part of the Minister of Finance. In one case, the department said it had no records when, in fact, it did. In another, there were no records in Finance but the department knew where they were (Archives, Office of Ethics Counsellor) and did not tell the requester. Obtaining access to records should not be a game of "hide-and-seek" with government. Rather, it should be a matter of helpful, forthright service. The details of this case are reported at pages 24 to 27.

Requesters are, with increasing frequency, being confronted with a new way to deny their access requests. Some departments have begun invoking extensions of several years beyond the 30-day response deadline. These departments then assert the legal position that, no matter how unreasonable the extension period, there is no constructive refusal which can be reviewed by the commissioner or the Federal Court. This troubling new development is discussed at pages 27 to 29.

And all the while, behind closed doors, the government's Task Force of bureaucrats toiled at formulating recommendations for changes to the *Access to Information Act*. In the pages of this report, last year, a warning was sounded about the wisdom of pursuing reform of the access law by means of this insider review process. The harsh attacks made this year by the government, against the right to know, heighten the concern that, no matter how well the Task Force does its work, no serious effort will be made by this government to modernize and strengthen the *Access to Information Act*. Worse, suspicion is understandable that the rights contained in this law may be further eroded in the guise of "reform".

It should be noted that the Report of the Task Force may well be in the public domain by the time this report is tabled in Parliament. At the time of this writing, however, the Task Force had not issued its report and, consequently, no reaction to the Task Force is offered in these pages. The commissioner will inform Parliament and the public of his response to the Task Force Report, in a special report to Parliament to be tabled in the Fall of 2002.

There is positive news, too, to report. More requests than ever before were received by government, yet a lower percentage of them became complaints to the Information Commissioner's office. Again this year, it was possible for the vast majority of complaints to be resolved without recourse, by the commissioner, to the Federal Court. All of this speaks of an improved professionalism in the administration of the Act by government and greater trust and respect among requesters, government institutions and the Office of the Information Commissioner.

Continuing on the positive side (and despite the new issue of unreasonably long extensions referred to above), the intransigent, systemic problem of delay in answering access requests, shows signs, finally, of improvement. Last year, 43.1 percent of complaints received by the IC concerned problems of delays or unreasonable extensions of time. In this reporting year, the percentage dropped to 28.8 percent. Aiding this improvement was an increased allocation of resources to the access to information units in departments which had been, for years, sorely under-resourced and overworked. Although the resource gap is still a real problem, important steps have been taken by the government to put the resources in place to enable the rights contained in the access law to be delivered to Canadians. Some additional resources were also given to the Information Commissioner; a gap remains between the workload of complaints and the available resources to handle it.

This year the Office of the Information Commissioner conducted reviews and completed report cards on six government institutions. All institutions reviewed, but one, showed improvement over the report cards in the preceeding years. Details about the report card results are found at pages 29-30 and 113-149.

Yet, this improved performance in answering requests on time may have come at the expense of careful application of exemptions. Too often, departmental access to information units do not have the time or delegated authority to play an effective "control" function over the invocation of exemptions. Too often, the degree of secrecy recommended by the

operational personnel having charge of the requested records is rubber-stamped by the access to information professionals. Too often, departments make the strategic decision not to carefully, critically assess whether exemptions are justified until a complaint is received by the Information Commissioner. This strategic decision conserves resources but it also means that only 10 percent of requests (the percentage which, traditionally, become complaints) get careful attention. What happens to the other 90 percent? Most requesters accept on faith that public officials will apply the law carefully and fairly. Is that faith justified?

More study of this concern will be undertaken in the coming year and the results will be reported in these pages next year.

Finally, on the positive side, concerted efforts are being made on several fronts to address the sorry state of information management in the government of Canada. As the reporting year drew to a close, Treasury Board ministers were preparing to consider adopting a revised, strengthened policy governing the management of government information. The existing policy, adopted in 1987 and amended in 1994, had a number of shortcomings.

The existing policy was written, primarily, with so-called IM (information management) professionals in mind. However, in the current environment, where the desktop of most public servants has become computerized, where more and more services are delivered electronically, where communications among public officials are conducted electronically, in this environment, all employees, not just IM professionals, must be effective information managers.

As well, the existing policy is largely silent concerning the accountability purposes of good information management. Little is said about monitoring compliance, responsibility for results and the obligation to create records reflecting the actions and decisions of public officials.

The concerns expressed over recent years by the Auditor General, the National Archivist and the Information Commissioner appear to have been heard. The new Management of Government Information Policy is a serious effort to address these concerns and it deserves kudos. One of its key features is the requirement that the activities of public officials be adequately documented. This new requirement will improve government transparency and accountability.

Good policies, though, need champions if they are to be effectively implemented. Treasury Board has established an "IM champions committee" of representatives of some 15 of the major departments to help ensure that their organizations are "ready" for the new push to improve information management. There is an IM policy centre in Treasury Board Secretariat working to develop and promote standards (a meta data standard has been adopted), tools (such as RDIMS and EMS as domain shared systems) and an IM resource centre web-site.

All of this positive activity, however, is just the beginning. The reform of information management is not well-resourced and there is no statutory compulsion to get on with the job. Vigilance will be required to ensure that the fledgling efforts to improve IM continue to grow and to "go the distance".

Overall Grade for Government

Some generalities about government respect for the public's right to know can be made. Front line officers and middle managers are getting on with the job, making the administration of the *Access to Information Act* an integral part of departmental processes. Public servants at these levels are, for the most part, service-oriented, comfortable with a client-centered philosophy of public administration and take pride in delivering the access to information program as successfully as they deliver other programs to Canadians.

Yet, at the senior level of government, there remains a more hostile attitude towards the right of access. Of course, generalities are unfair and fail to acknowledge that, even at the senior levels and in Cabinet, there are self-assured individuals who lead by example when it comes to respect for the *Access to Information Act*. The fact remains, however, that there is a reluctance to write things down (for fear of access) and an oversensitivity to preserving the good "image" of a minister, the government or the department. It is a fact that the Clerk of the Privy Council insists on the broadest possible interpretation of the scope of cabinet secrecy. As well, the Prime Minister is personally committed to insulating his office and offices of ministers from the Act's coverage and from the Information Commissioner's investigative jurisdiction. These "hostilities" at the top stand in the way of the good-faith efforts, at more junior levels, to get on with a cultural change to open government.

On balance, then, the commissioner gives the government a grade this reporting year of "C"—not a failure, but much room for improvement. Here are the details, the positives and the negatives. Let the reader be the own judge of the fairness of this grade.

Performance Negatives

Antiterrorism and Secrecy

In the weeks following the horrific events of September 11, 2001, the government rushed to put in place legislative tools for use in the so-called "war on terrorism". One of those initiatives was the antiterrorism bill (Bill C-36), introduced into the House of Commons on October 14, 2001. Contained in that Bill was a sweeping derogation from the right of access contained in the *Access to Information Act*.

As first introduced, section 87 of Bill C-36 would have authorized the Attorney General of Canada "at any time" to "issue a certificate that prohibits the disclosure of information for the purpose of protecting international relations or national defence or security". That same provision also stated that the *Access to Information Act* would not apply to any such information.

The first version of section 87 of Bill C-36 contained no time limits on the period of secrecy. As well, it removed the authority of the Information Commissioner and the Federal Court of Canada to review the information covered by a certificate for the purpose of providing an independent assessment of whether or not secrecy was justifiable.

This unprecedented shift of power, from individual Canadians to the state, came under intense scrutiny by the Standing Committee on Justice and Human Rights of the House of Commons and by a special committee of the Senate, which was struck to conduct a pre-study of the Bill. The then Minister of Justice was asked to explain the reason for this new blanket of secrecy.

In all of her evidence before the committees of the Senate and the House of Commons, the minister offered only one explanation. The explanation is most exhaustively set out in her response to a question posed by Mr. Michel Bellehumeur during the former minister's appearance before the Justice and Human Rights Committee on October 18, 2001. Mr. Bellehumeur asked the minister why she proposed to remove from the scope of the *Access to Information Act* (and from review by the Information Commissioner and the courts) the very type of information which the exemption contained in section 15 of the access law was designed to protect from disclosure. The minister answered as follows:

> "No, what section 15 does is, in fact, leave open, it creates a loophole in terms of the possibility of disclosure of information that may have been provided to us by our allies and in fact we know that in relation to these sensitive matters where in fact one must work with one's allies – one is gathering intelligence, one shares intelligence – much of this speaks to the national security, not only of this country, but of other countries, and to the very lives of perhaps informants and others. Unless we can guarantee to our allies that that kind of limited, exceptionally sensitive information will not be subject to public disclosure, we will not get that information and we will not be able to fight terrorism as effectively as we should.
>
> I'm afraid, Mr. Chair, that under existing access legislation, there is a loophole created because it permits the Access Commissioner to make certain recommendations. In fact, as far as we're concerned, that is not sufficient for our allies and we must do that which is necessary to ensure we have the best information and we are protecting that exceptionally sensitive information."

The Information Commissioner and others challenged the minister to explain the "loophole" – it could not be the commissioner, as he has no power to order the disclosure of records. The commissioner reminded the minister of a very recent government-commissioned study which concluded that the *Access to Information Act* posed no risk of possible disclosure of sensitive intelligence information, that no such information had ever been disclosed under the Act in the 18 years of its life and that the *Access to Information Act* régime offered as much or more secrecy to intelligence information as do the laws of our allies.

The only "loophole", thus, could be the possibility that a misguided judge of the Federal Court would order the disclosure of sensitive intelligence information, notwithstanding a clear exemption of such information contained in the access law. Given the Federal Court history of applying sections 13 and 15 of the access law and the presence of appeal mechanisms to the Federal Court of Appeal and Supreme Court of Canada, the "misguided judge" theory had no rational basis. Moreover, there was an air of unreality to the former minister's suggestion that our allies had asked the government to give them a "guarantee" by plugging the "misguided judge" loophole. The Information Commissioner asked the former minister to produce the evidence of any such request; none was forthcoming.

The minister could not produce the evidence because our major allies and suppliers of intelligence also operate under freedom of information laws,

which include avenues of independent review. They understand that the purpose of these laws is to remove the caprice from decisions about secrecy, by subjecting such decisions to a legislative and judicial system of definition and review. The allies want no more than the simple assurance from Canada that intelligence information which needs to be protected can be protected. Not a single ally doubts Canada's ability to do so under the existing *Access to Information Act*.

In the face of the criticism, the former minister went back to the drawing board and made a number of changes. It would be a mistake to assume, however, that these changes amounted to concessions to her critics. In fact, the amendments broadened the sweeping scope of secrecy certificates and increased the power of the Attorney General to interfere with the independent investigations of the Information Commissioner.

First, the scope was broadened by changing the permitted purposes for a secrecy certificate from:

> Version #1: "for the purpose of protecting international relations, national defence or security".

to:

> Version #2: "for the purpose of protecting information obtained in confidence from or in relation to a foreign entity as defined in subsection 2 (1) of the *Security of Information Act* or for the purpose of protecting national defence or national security".

To fully appreciate the breadth of Version #2, one must carefully read subsection 2 (1) of the *Security of Information Act*. It defines "foreign entity" as

> "a) a foreign power
>
> b) a group or association of foreign powers, or of one or more foreign powers and one or more terrorist groups, or
>
> c) a person acting at the direction of, for the benefit of or in association with a foreign power or a group or association referred to in paragraph (b)."

The effect of this change from Version #1 to Version #2 is to give the Attorney General the power to cloak in secrecy information on any subject provided in confidence by any person, group or foreign power.

Second, the former minister amended Bill C-36 to provide that, where a secrecy certificate is issued after an investigation of a complaint has been commenced by the Information Commissioner, "all proceedings under this Act (the *Access to Information Act*) in respect of the complaint, including an investigation, appeal or judicial review, are discontinued". As originally introduced, Bill C-36 contained no such provision. In the original version, the Information Commissioner could continue his investigation (and the courts could continue their reviews) with the only restriction being that neither could have access to the information covered by the certificate.

The troubling significance of this change requires some explanation of the nature of most complaints to the Information Commissioner. Access requesters, typically, do not request access to a specific record. Rather, they typically request access to records on a particular subject such as, for example: the steps being taken by Health Canada to respond to the threat of terrorism by anthrax or changes being made by Transport Canada to policies on air

passenger screening or the policy of the Canadian Forces with regard to prisoners taken in Afghanistan.

Hence, it is usual that a number and variety of records are identified as being relevant to an access request; it is also usual for a variety of exemptions under the *Access to Information Act* to be relied upon to justify any refusals to give access. In all such cases, the requesters have a right to complain to the Information Commissioner and to expect an independent, thorough investigation of the denial of access.

Here is the rub: if, during the commissioner's investigation, a secrecy certificate is issued with respect to even one record of all those covered by the access request, the commissioner's investigation is discontinued in its entirety. If the matter has proceeded past the investigation stage and on to a Federal Court review, the issuance of a secrecy certificate, for even one record, has the effect of discontinuing the entirety of the Federal Court review.

Let this sink in for a moment. The federal government has given itself the legal tools to stop in its tracks any independent review of denials of access under the *Access to Information Act*. The interference is not even limited to the information covered by the secrecy certificates.

Yes, the former minister protested that this outcome was not what she intended. She said she intended that the commissioner's investigations and court reviews would be discontinued only insofar as they relate to the information covered by the secrecy certificates. It was pointed out to her that, if a more limited effect was intended, the form of the words used in the amendment to the companion provision contained in the *Privacy Act* should be followed. With respect to proceedings under the *Privacy Act*, the amended Bill C-36 provides that, when a secrecy certificate is issued after the commencement of an investigation by the Privacy Commissioner:

> "all proceeding under this Act in respect of that information, including an investigation, audit, appeal or judicial review, are discontinued".

The former minister urged Parliamentarians and the Information Commissioner to trust her word that the amendment to the *Access to Information Act* (which reads: "in respect of the complaint") has the same effect as the amendment to the *Privacy Act* (which reads: "in respect of that information"). The former minister said her word was enough; there was no need to correct the obviously inconsistent language.

This was not the only "trust me" aspect of the former minister's explanations about her amendments. She told the committees that, in an effort to ensure as little interference as possible with the work of the Information Commissioner, she had changed the original version of the Bill, which allowed the Attorney General to issue a secrecy certificate "at any time". Here is the limit she imposed:

> "The certificate may only be issued after an order or decision that would result in the disclosure of the information to be subject to the certificate has been made under this or any other Act of Parliament."

On November 20, 2001, the former Minister of Justice gave the Justice Committee her opinion as to the effect of this provision on investigations by the Information and Privacy Commissioners. She said:

"Also, under the amendments we are proposing to Bill C-36, the certificates could no longer be issued at any time, which is the present language, but only after an order or decision for disclosure in a proceeding. The result is that the certificate could only be issued after the judicial review of an access or privacy request."

The former minister's view, then, was that a secrecy certificate could not be issued during the commissioner's investigation or during a Federal Court review under the Access Act. A certificate, according to the former minister, could only be issued in the event the Federal Court were to order the disclosure of the previously withheld information.

If the words of the amended Bill had clearly stated what the former minister said she intended them to say, the Information Commissioner would have much less to complain of ...alas, they do not. The Information Commissioner drew the minister's attention to the fact that the commissioner holds the power of a superior court of record to compel production to him, for investigative purposes, of any information he deems relevant to an investigation. The commissioner pointed out to the former minister that, in the absence of clarifying words, such as "disclosure to the public or a member of the public", it would be open to the Attorney General to issue a secrecy certificate for the purpose of resisting an order made by the Information Commissioner requiring that records be provided to him.

The commissioner also reminded the former minister that she herself, in three Federal Court cases, was arguing that certain national defence and security information should not be disclosed to the commissioner. She made the argument in those cases that compliance with the commissioner's order for production of the records in those cases constitutes a "disclosure" for the purposes of the secrecy certificates issued under the previous sections 37 and 38 of the *Canada Evidence Act*.

In her appearance before the Senate Special Committee on December 4, 2001, the former minister attempted to answer this concern. She stated:

"Second, Mr. Reid has made reference to Crown arguments in litigation to suggest that the Attorney General could use the certificate process to terminate his investigations. As you can appreciate, I cannot comment on matters before the courts. However, I can remind this committee of the original purpose of the certificate scheme, namely, to protect a narrow class of highly sensitive information following the issuance of an order or decision that would result in its disclosure.

The critical words of the Bill refer to an order or decision that would result in the disclosure of the information. This would be a critical test that I, as Attorney General, would have to be satisfied with on a case-by-case basis before issuing a certificate."

Could there be a less resounding refutation of the Information Commissioner's concerns! While it is unclear exactly what this statement means, it is clear that the former minister did not deny that this amended version of Bill C-36 (now in law) gives the Attorney General the power to use a secrecy certificate to resist giving records to the Information Commissioner.

This brings us to a consideration of the final "concession" which the former minister made to the critics of the original version of Bill C-36. An

amendment was introduced creating an opportunity for a party to a proceeding (in relation to which a secrecy certificate is issued) to seek from a judge of the Federal Court of Appeal, an order varying or canceling a secrecy certificate.

If this form of independent review is the "quid" for the "quo" of cutting off independent review under the *Access to Information Act*, it is woefully inadequate. The reviewing judge is not permitted by this amendment to conduct any of the usual types of judicial review of an administrative decision (de novo, legality, correctness); rather the reviewing judge's sole authority is to review the information covered by the certificate for the purpose of deciding whether or not it "relates to":

1. information disclosed in confidence from, or in relation to, a foreign entity;
2. national defence; or
3. security.

One would be hard pressed to imagine any operational information held by any of our investigative, defence, security, intelligence, immigration or foreign affairs institutions, which would not "relate to" one or more of these three broad categories. This "relates to" form of judicial review does not authorize the reviewing judge to make any independent assessment of the sensitivity of the information or of the Attorney General's purpose in issuing the certificate. This form of judicial review is significantly less rigorous than the independent review of secrecy certificates available in our major allied countries. This form of review has been aptly termed "window dressing" because it does not subject the Attorney General to any meaningful accountability for the use of certificates.

In times of emergency or threat, it is sometimes necessary for states to take rights away from citizens and give new powers to governments. But, too, history is replete with examples of unnecessary power grabs by states in the guise of protecting the welfare of the collectivity. The challenge for any healthy democracy is to resist the temptation of states to overreach. Our government failed the challenge when it gave itself the power, through the secrecy certificate, to escape independent scrutiny of its decisions to keep secrets from its citizens. "Trust me", the former minister said; these provisions will be rarely, carefully and fairly used! The bill having now been passed into law, we have no choice but to trust, because we have lost the ability to independently verify that our trust is well founded.

Ministers' Offices: The Expanding Zone of Secrecy

For almost 19 years, Canadians have used the *Access to Information Act* to obtain records about the travel expenses incurred by prime ministers, ministers, ministerial staff, office holders and public servants. There was no objection, no complaining and no distinctions. Some were caught with their ethical pants down (recall the former head of the Canada Labour Board who was forced to resign when an access request shed light on his profligate spending). Others gave clear evidence to the public of their careful husbandry of the public's money. Overall, a new honesty and frugality was introduced into public life.

In this reporting year, the government decided to change all that. No longer would the expense records of prime

ministers, ministers and ministerial staff be disclosed. The government decided that it was under a legal obligation to protect the privacy of these individuals and it points to a 1997 decision of the Supreme Court of Canada as being the source of that obligation. But this only begs the question: Why wait three years after the Supreme Court of Canada decision to start protecting the privacy of these senior officials?

The trail leads directly to the PMO, and it takes us into the heart of the controversy sparked by access requests for the Prime Minister's agenda books. The new travel expense secrecy, as it turns out, is just an unfortunate casualty of the "agenda books" case – consistency with the Prime Minister's position on agendas (that his office and ministers' offices are zones of secrecy) was taken as demanding that all records about the Prime Minister, ministers and their staffs, be cloaked in secrecy.

Here is how the new approach was developed: First, all ministers were informed that they should cease disclosing their agendas (as they had been doing on a routine basis, subject to applicable exemptions). Second, all departments were told by PCO that, if the Information Commissioner were to seek access to any records held in ministers' offices, access was to be refused, PCO was to be notified and the resistance would be quarterbacked from the centre of government. Finally, the PMO intervened with the PCO which, in turn, intervened with the Treasury Board (the latter being responsible for access to information policy directives) with the result that existing policies calling for disclosure of expense and other records relating to ministers and their staffs were reversed. The Treasury Board also obliged PCO by reversing its long-standing policies concerning the status, under the access law, of records held in ministers' offices.

These changes were as surprising and troubling to the access professionals in departments as they were to members of the public whose preexisting rights disappeared by government fiat. The new travel expense policy made starkly clear the troubling implications for openness and accountability of the Prime Minister's theory that ministers are not part of the departments over which they preside.

It has been said that a foolish consistency is the hobgoblin of little minds, and several ministers, including the President of Treasury Board, seemed to be struck by the odd result of applying the theory of the "agendas" case to the travel expense case. These ministers instantly recognized their obligation to account to the public for their expenditures of public funds. They said they would "consent" to the disclosures of their expense records and they encouraged their colleagues to do the same.

In the end, ministers chose not to give consent and public concern grew as did the concern of members of the Public Accounts Committee who called on public officials to explain. Just days before their appearance, a new instruction was issued by the Prime Minister. He told his ministers that they and their exempt staff should give consent for disclosures of expense records.

The Prime Minister's instruction was made known to the House of Commons on March, 15, 2002, by Minister Robillard, President of Treasury Board. She said:

> "Mr. Speaker, this government is of the view that information about government expenses should be made public, so, while respecting the *Access to Information Act* and the *Privacy Act*, the Prime Minister has asked all his ministers and their political staff to release information related to their expense records."

Is there any legal merit to the new privacy policy on travel expenses? The Information Commissioner is currently investigating complaints from persons who were denied access to such information. The results of those investigations will be reported in next year's report. Whatever be the legalities, the optics are terrible; ministers are placed in a bind not of their own making, conjecture abounds about what ministers and their staffers may be hiding and public cynicism about the honesty and integrity of their government grows.

As Canadians wait for commissioners, parliamentary committees, lawyers and judges to sort out where the line is properly drawn between the privacy rights and accountability obligations of elected officials and their staffs, Canadians instinctively know what is ethically right. No matter that ministers may decide to "consent" to disclose their expense records, Canadians will not easily accept an accountability régime which depends on the grace and favour of those who spend public money. In a healthy democracy, such a régime does not pass the smell test!

Poor Treatment of Access Requesters

The fragility of the right of access was also illustrated in this reporting year by the disdain showed towards some access requesters by certain senior officials of the government of Canada. What is written in the law is one thing; how public officials behave under the law is another. Here are the details of two troubling incidents:

Incident #1: Intimidating a Requester

An access requester, in September of 1997, made identical access requests to PCO and F&O for:

> "all information respecting the terms of Mr. Bill Rowat's secondment or transfer to the government of Newfoundland, and specifically any conflict of interest restrictions, guidelines or limitations placed on Mr. Rowat in connection with his former duties as Deputy Minister of Fisheries and Oceans or in connection with his role as a federal official in interdepartmenal committees respecting the Voisey's Bay nickel development project in Labrador".

The requester also asked Fisheries and Oceans Canada to disclose the expense reimbursement claims made by Mr. Rowat during a period when he was deputy minister of that department. Neither department provided records within the response deadline set out in the Act. (It was later learned that the delays were caused, in part, by extensive consultations with Mr. Rowat, who was then on loan to the government of Newfoundland and Labrador. Fisheries and Oceans went so far as to allow Mr. Rowat to work on the media lines being prepared prior to disclosure of the requested records. F&O also acceded to Mr. Rowat's suggestion that records relating to a specific trip be removed from the disclosure package. Those records should not have been removed and were disclosed during the commissioner's investigation.)

It was not, however, the slow service or deference to Mr. Rowat which prompted the complaint to the Information Commissioner. After the requests had been made, and before

answers were given, the access requester received a letter (on paper bearing no letterhead) from Mr. Rowat. The letter stated the following:

> "It has come to my attention that you and/or your organization are collecting a comprehensive file on my personal and professional activities. Will you please:
>
> - notify me in writing if, in fact, you are preparing a file, which in any way concerns me.
> - If so, advise me of your intended purpose and use of that information.
> - Provide me with a copy of all current information you have in your files that pertains to me.
> - All requests or approaches you have in train to collect information on me and my activities and provide me such information when it is received by you.
>
> I am providing a copy of this letter to the Canada Privacy Commissioner."

The access requester found this letter to be intimidating and became concerned that one or more officials of PCO or F&O had improperly disclosed the requester's identity to Mr. Rowat. This prompted the complaint.

At the outset, it was expected that the investigation of this complaint would be straightforward: Mr. Rowat would tell the commissioner who had disclosed the requester's identity to him and the commissioner would assess whether or not there was any impropriety associated with the disclosure. Alas, the investigation became one of the longest and most complicated in the history of the commissioner's office. Here is a list of the major surprises in chronological order:

1) Mr. Rowat refused to disclose to the commissioner the identity of his source stating that his source was "a senior media contact" and that he did not wish to "destroy a good contact";

2) Mr. Rowat was cited for contempt for refusal to answer the commissioner's question and the commissioner made arrangements to try Mr. Rowat for the offense of contempt;

3) Mr. Rowat asked the Federal Court to stop the investigation and declare unconstitutional the commissioner's power to try and punish the offense of contempt. The Privy Council Office agreed to fund Mr. Rowat's court challenge;

4) The Federal Court dismissed Mr. Rowat's application and authorized the commissioner to proceed to try Mr. Rowat for contempt;

5) Mr. Rowat reconsidered his refusal to answer and agreed to appear to answer the question as to the identity of his source;

6) Mr. Rowat offered a surprising answer: He stated that he had forgotten the identity of the source, saying that he met the source only on one occasion at the Ottawa Press Club bar and had, almost immediately, forgotten the person's name. Mr. Rowat testified that he would not even recognize the person if he saw him again;

7) The commissioner informed the Federal Court of Mr. Rowat's loss of memory and the court made a punitive award of costs against Mr. Rowat. The Privy Council Office authorized the payment of this penalty out of public funds, adding to the burden on the taxpayer;

8) The investigation determined that several officials of F&O and PCO had communications with Mr. Rowat during the processing of the access requests at issue;

9) The investigation determined that certain officials of PCO and PMO, who had no legitimate need to know the requester's identity, had asked for and were given the requester's identity. These officials were the Executive Assistant to the former Clerk of the Privy Council, Jocelyne Bourgon, and the Executive Assistant to the former Chief of Staff to the Prime Minister, Jean Pelletier;

10) The disclosures referred to in (9) were in contravention of a pre-existing undertaking given by PCO to develop a policy restricting the disclosure of requester identities.

At the end of the day, the commissioner concluded that, when Mr. Rowat wrote his letter to the access requester, Mr. Rowat knew the addressee had made requests for information about him under the *Access to Information Act*. Second, he concluded that Mr. Rowat knew or should have known that the letter was intimidating by its nature. Third, the commissioner concluded that it is inappropriate for any senior official to subject any person exercising rights under the Access Act to any form of harassment, threat, reprisal or penalty. Fourthly, the commissioner concluded that it was a public official, not a stranger in a bar, who disclosed the requester's identity to Mr. Rowat. Finally, the commissioner concluded that Mr. Rowat had no legitimate need to know the identity of the person who had made access requests for information concerning him. The disclosure of the requester's identity to him was inappropriate and the official(s) who made the disclosure were responsible for setting in train the series of events which resulted in Mr. Rowat's unfortunate decision to write an intimidating letter to a person who was exercising a legal right.

In the end, however, the commissioner could not determine with certainty the identities of the public official(s) who had disclosed the identity to Mr. Rowat. He contented himself with recommendations to the Prime Minister and Minister of Fisheries and Oceans for improved policies and education concerning the protection of requester identities. These recommendations were accepted and are being implemented.

Incident #2: Misleading a Requester

In late April and early May of 1999, allegations were made in the House of Commons, and repeated in the media, that the Hon. Paul Martin, P.C., may have been in a conflict of interest when he allegedly participated in cabinet deliberations relating to compensation for recipients of tainted blood and blood products. The source of the alleged conflict of interest was that Mr. Martin, prior to his election to Parliament, had been a member of the Board of Directors of the Canada Development Corporation (CDC) at a time when CDC owned Connaught Laboratories, a supplier of blood and blood products. It was alleged that Mr. Martin may have participated in meetings of the CDC Board of Directors where there were discussions of the safety of its blood products and how the company should react to concerns relating thereto.

Those allegations of conflict of interest prompted Mr. Martin, the Minister of Finance, to ask his officials (exempt staff and departmental officers) to conduct a thorough search within the

department, throughout government and in the private sector, for any records which could shed light on the allegations. In particular, the minister asked his officials to find copies of the minutes of the CDC Board of Directors during the period of his tenure thereon, and to make those minutes public as soon as possible.

The allegations prompted both the Minister of Finance and an opposition member of Parliament, acting independently, to ask the Prime Minister's Ethics Counsellor to investigate the allegation of conflict of interest. The Ethics Counsellor commenced his investigation in late May of 1999. As part of his investigation, the Ethics Counsellor commenced a search for relevant records including copies of minutes of meetings of the CDC Board of Directors. The Ethics Counsellor sought, and was promised, the cooperation of officials of Finance Canada in locating relevant records.

The public allegations of conflict of interest also prompted certain political researchers and a tainted blood victims group to submit requests to Finance Canada, under the *Access to Information Act*, for minutes of meetings of the Board of Directors of CDC and Connaught Laboratories. Between May and July of 1999, Finance Canada received four such access requests. These requests imposed a legal obligation upon the Minister of Finance and his officials to search for and locate all requested records held by Finance Canada and to disclose them, unless exemptions could be properly claimed under the Act.

The confluence of these factors – the minister's direction, the Ethics Counsellor's investigation and the access to information requests – resulted in there being a high priority placed within Finance Canada upon the search for CDC minutes. These factors also gave rise to a high degree of senior level interest, within the department and minister's office, concerning the outcome of the search, the processing of the related access requests and the progress of the Ethics Counsellor's investigation.

The requests were answered in July and August of 1999. The requesters were all given the same response: "I must inform you that after a thorough search, no records were found to respond to your requests." That appeared to be the end of the matter until, some eight months later, an extraordinary event occurred.

A memo came to light of a telephone conversation which had taken place on July 6, 1999, between the Deputy Ethics Counsellor and Finance Canada's Access to Information Coordinator. That memo seemed to indicate that a set of CDC minutes had been given to Finance Canada on June 7, 1999, (before the access requests were answered), by the Office of the Ethics Counsellor. The memo seemed to indicate that the Deputy Ethics Counsellor was expressing to the Finance official his discomfort with the Finance department's proposal to tell the access requesters that "no records were found".

The coming to light of this memo caused the requesters and the Information Commissioner to doubt the veracity of the responses given by Finance Canada eight months earlier. An investigation commenced; here are the details.

Before the access requests were answered, a set of CDC board minutes was tracked down at the offices of Nova Corporation in Calgary. An official of

Finance Canada, accompanied by an official from the Office of the Ethics Counsellor, visited Nova Corporation on June 4, 1999. A copy of the minutes was made and it was taken back to the Office of the Ethics Counsellor. The Finance official testified that he took pains not to bring a set back to Finance Canada because he knew the department had received access requests for them and he did not want these newly found records to be captured by those requests.

However, on June 7, 1999, the Finance official who had visited Nova Corporation was instructed by his superior to obtain a set of the minutes from the Office of the Ethics Counsellor. The superior intended to brief the most senior officials of the department on the minutes and wanted to have copies available for the briefing. On that date, June 7, 1999, the Office of the Ethics Counsellor did send a set of CDC Board minutes to Finance Canada, copies were made by Finance Canada officials and they were distributed at the briefing of Finance officials held on that date.

Present at the meeting of June 7, 1999, were the Deputy Minister of Finance, Assistant Deputy Minister (Law), Assistant Deputy Minister (Economic Development and Corporate Finance), Director (Corporate Finance and Privatization) and the Departmental Secretary. The evidence is that everyone present was fully aware that the department was seized of access requests for the very records which were distributed at the meeting. Yet, at the end of that meeting, it was understood that the original set of minutes would be returned to the Ethics Counsellor and all copies would be destroyed.

As it turned out, the Office of the Ethics Counsellor refused to accept the proposal to return the records and the Finance officer who had originally located the records at Nova Corporation placed the originally received set of CDC Board minutes into his file. All other copies were destroyed. Consequently, when the "no records were found" responses were given, records had, in fact, been found; they were in the files of Finance Canada and the most senior officials of the department were aware of the "disconnect" between the facts and the responses.

Finance Canada was neither embarrassed nor apologetic when these facts came to light. Refuge was taken in a legal argument as follows: although CDC minutes had been found before the answers were given, they did not come into the possession of Finance Canada before most of the requests had been received. Finance Canada argued that the date of receipt was the "cut-off" date for its search and that it was under no obligation to acknowledge the existence of any records located thereafter.

In fact, the first draft of the response letters included the qualifying words "as of the date of receipt" after the words "no records were found". However, the Assistant Deputy Minister (Law) removed these qualifying words in order, in his words, to "avoid confusing" the requesters.

Even this legal technicality did not justify the answer to one of the requests. One request had been received after the date on which the set of CDC Board minutes had come into the possession of Finance Canada. By way of explanation in this case, Finance Canada simply said that everyone assumed that the instruction to send back the original and destroy the copies

had been followed. Those responsible for answering the request said that the officer charged with returning the records to the Ethics Counsellor did not tell anyone that he had failed in that task and that he had kept a copy in his files.

The commissioner was not much impressed by these justifications. He concluded that the answers given to the requests for CDC Board minutes were so bereft of helpful information that he found them to be intentionally misleading. Officials chose not to inform the requesters about the legalistic, "cut-off-date" approach being taken; they also chose not to tell the requesters that CDC Board minutes had been found at Nova Corporation and were either in Finance files, in the files of the Ethics Counsellor, or both.

The commissioner did not disagree with the view that it is generally reasonable to treat the date of receipt of an access request as the cut-off date for search purposes. However, he expressed the view that departments are under a "good service" obligation to inform requesters, when the fact is known, that additional relevant records came to light after the date of receipt of an access request. Requesters would then be able to submit a new request, should they so desire.

As well, he expressed the view that departments are under a "good service" obligation to inform requesters, when the fact is known, that records may be held elsewhere in government. Indeed, there is a legal obligation under subsection 8(1) of the *Access to Information Act* to consider whether or not to transfer an access request, within 15 days of receipt, to another government institution having a greater interest in the records.

If all of this was not sufficiently troubling, it also came to light that the CDC minutes provided to Finance by the Ethics Counsellor were not the only CDC minutes held by Finance. All along, a file containing CDC minutes was in a file cabinet in the area of the department responsible for dealings with Crown corporations. Despite the extensive searches in response to the access requests, these records were not found until after the commissioner's investigation was underway.

It is disheartening after 19 years of living with the access law to have to remind senior officials of government that responses to access requests should be as forthcoming and helpful as is reasonably possible. The silver lining in this dark cloud is that there was no evidence that the minister had any involvement in, or knowledge of, his department's strategy in answering these access requests. As well, the minister accepted the commissioner's recommendations to conduct appropriate training for his officials, to establish some new procedures designed to prevent a recurrence and to commission an independent review of the department's information management policies, practices and procedures.

Delays: The Bad News

It is clear in the *Access to Information Act* (subsection 10(3)) that requests not answered within statutory deadlines are deemed to have been refused. This is a statutory recognition of the reality that unauthorized delays constitute constructive refusals even though the receiving institution has not actually refused to give access. This notion of "deemed" or "constructive" refusal is important, in legal terms, because some of the Information Commissioner's investigative jurisdiction and all of the Federal Court's review jurisdiction

rests on there having been a "refusal" of access to a record requested under the *Access to Information Act*.

Consequently, if a department fails to respond to an access request within 30 days, or within an extended period of time authorized by the Act, the Information Commissioner and the Federal Court have jurisdiction to proceed in the same manner and to the same extent as if there had been an actual refusal to give access. This much can be said with certainty based on the previously mentioned decision of the Federal Court of Appeal in *Information Commissioner of Canada* v. *Minister of National Defence* (1999) F.C.J. No. 522.

This year, a new, and troubling, wrinkle was added. Citizenship and Immigration Canada claimed three-year extensions of time (beyond the ordinary 30-day deadline) to respond to a number of requests from the same requester. The complainant objected to the length of the extension and complained to the Information Commissioner. During the investigation, the commissioner formed the view that the extensions were improper for two reasons. First, the criteria for claiming an extension of time had not been met (the department had grouped all requests from the individual in coming to the conclusion that a large volume of records was involved; the Act requires that this determination be made on a request-by-request basis). Further, he concluded that the three-year duration applied to every request was unreasonable.

Having made the determination that an extension was not properly claimed and that the duration was unreasonable, the commissioner determined that there had been a "constructive" or "deemed" refusal to provide access. He, thus, proceeded to a second phase of investigation which is designed to assess whether or not there is justification under the exemption and exclusion provisions of the Act for refusal to give access. This second phase, according to the previously referred to Federal Court of Appeal decision is a pre-condition for opening to the commissioner and the complainant the right to seek Federal Court review of a government institution's refusal to give access to requested records.

At this point, the department raised an objection. It took the position that even an unreasonably long or improperly claimed extension of time does not become a "constructive" or "deemed" refusal until the extended period lapses without a response having been given. Thus, the department challenged the commissioner's jurisdiction to move to the "deemed refusal" phase of his investigation after he had determined the duration of the extension to be unreasonable.

This year, the matter was heard by the Federal Court, Trial Division, and a decision was rendered by Justice Kellen. Justice Kellen accepted the position put forward by Citizenship and Immigration Canada and concluded that there could be no "constructive" or "deemed" refusal unless the department failed to answer within the three-year extension it had claimed. The judge ruled that, no matter how unreasonable the period of the extension, the Information Commissioner could not investigate the delay as a "deemed refusal" and neither could there be any recourse to the court to challenge the delay as a "deemed refusal", until the extended time period had elapsed.

Justice Kellen took the view that the only recourse open to the commissioner

under the law is to report instances of unreasonable extensions to Parliament.

The implications of this decision are enormously troubling for the right of access. Departments are now free, with impunity, to invoke long extensions to the 30-day rule. Moreover, they could, by extension of the reasoning in this case, demand exorbitant fee deposits without fear that the commissioner or the courts could consider such an action to be a "constructive" refusal for which there is a remedy.

Already the effects of this decision are being felt, as long extensions are invoked by other departments.

Since this ruling flies so squarely in the face of Parliament's express intention that access should not be denied by being delayed, the Information Commissioner has appealed the decision.

Performance Positives

Delays – the Good News

This year, the Office of the Information Commissioner conducted follow-up reviews in six departments for the purpose of preparing "report cards" on their performance in meeting response deadlines under the *Access to Information Act*. The six departments are:

1. Canada Customs and Revenue Agency (CCRA)
2. Citizenship and Immigration Canada (CIC)
3. Department of National Defence (ND)
4. Foreign Affairs and International Trade (DFAIT)
5. Fisheries and Oceans Canada (F&O)
6. Transport Canada (TC)

The grading scale used is based on the percentage of access requests received by a department which are not answered within 30 days or within the extended deadline chosen by the department. Here is the scale:

% of requests answered late	Comment	Grade
0-5%	ideal	A
5-10%	substantial	B
10-15%	borderline	C
15-20%	below standard	D
over 20%	red alert	F

Summary of Report Card Results

The following chart shows the percentage of late answers (and corresponding guide) for this reporting year as compared with last.

Department	Apr. to Dec. 2000	Apr. to Dec. 2001
CCRA	14.9 (C)	9.6 (B)
CIC	19.7 (D)	13.0 (C)
ND	17.0 (D)	11.8 (C)
DFAIT	29.3 (F)	17.7 (D)
F&O	32.8 (F)	42.2 (F)
TC	23.7 (F)	11.7 (C)

With one exception, all got a better grade this year. Fisheries and Oceans, regrettably, performed more poorly this year than last. However, even in the case of Fisheries and Oceans, the commissioner's review showed that the business plan and resources are now in place to enable F&O to turn the corner next year. (Details about the results of all six report cards are set out in Chapter VII, page 113.)

Since 1999, the commissioner's office has completed report cards and report card follow-ups on nine departments. In addition to the six mentioned above, report cards were completed on Privy Council Office, Health Canada, and Human Resources Development Canada. Follow-ups were not undertaken this year on the latter three departments because they each received an "A" in previous reviews.

Together, these nine departments account for a large proportion of the access requests received by government in 2001-2002. Good performance by this group has an enormously positive effect on the performance of the entire access system.

Departments with a management (operational or business) plan to reduce the number of delays are the most successful in their efforts to improve. Each department has taken a somewhat different approach, and this is understandable given differences in the number and types of requesters, the nature of records held, and the size and degree of centralization of the department.

But there are some common features of "good" ATI improvement plans. There must be senior level commitment to, and monitoring of, improved performance. The evidence of such commitment is the allocation of needed human and financial resources. Putting the resources in place, to meet the forecastable workload of access requests – both in the ATI units and in the operational units where searches and initial reviews are undertaken – is key to any good plan.

As well, effective ATI improvement plans include careful attention to i) minimizing the action/decision points in the system, ii) educating everyone involved in processing requests as to what is expected of them and the amount of time available to them for the purpose, and iii) generating statistical reports to enable managers to monitor performance, identify bottlenecks and take corrective action before complaints are made to the commissioner.

This year, as in the past, one of the common reasons for delayed and inadequate answers to access requests, is the poor state of records management in many departments. Departmental access coordinators tell the commissioner that central records registries are unreliable and that electronic records are rarely included in the departmental records systems or properly conserved even in the operational units where they are created. Searches for records in response to access requests are time-consuming as a result and there can be little certainty that the searches have located all relevant records.

This deficiency, as reported last year, not only undermines the right of timely access to records, it eats away at the effectiveness and efficiency of all aspects of government business. The department responsible for ensuring that all government records are managed so as to facilitate the right of access is Treasury Board. The Board is fully aware of the problem and is developing helpful, detailed guidance to assist departments in addressing the records management "crisis".

Better Assessment Tools

During this year's reviews, departmental officials asked the Information Commissioner to distill a set of "best practices" from past years' report cards. These could become a helpful self-assessment guide for departmental ATI officials and managers. As well, departmental officials asked for the commissioner's office to provide a guideline on routine disclosure and active dissemination of information. There is a widespread feeling that more of the public's information needs could be met outside the *Access to Information Act*.

Finally, departmental officials asked the Information Commissioner to expand the benchmarks used to grade the

performance of departments. At present, report card grades depend entirely on the percentage of access requests which were not answered on time. Officials felt that other benchmarks might be helpful in assisting departments and the commissioner to get a multi-dimensional appreciation of a department's performance. Some of the other factors which have been suggested are: number of pages of records disclosed; percentage of requested information which was exempted; and the amount of information disclosed informally or proactively disseminated.

All of these constructive suggestions merit careful review and the office of the commissioner undertakes to do so in the coming year.

A final word on the issue of delay. All departments identified the cabinet confidence review process as a major and worsening source of delay in the system. Whenever a department identifies a record, in response to an access request, which might contain a cabinet confidence, there must be a consultation with the office of the counsel to the Privy Council Office. There is now a wait of up to six months before PCO will even begin a consultation. PCO has not yet allocated sufficient resources to keep up with this workload and there is, as a result, an adverse effect on the entire system. PCO is not insensitive to this problem and it is to be hoped that it will be addressed in the coming year.

Treasury Board Initiatives

In terms of its profile and resources, the access to information policy center within Treasury Board has been strengthened. It is now an autonomous division called Information and Security Policy Division. An experienced former access to information coordinator leads five senior policy officers (up from four last year).

This year, regular meetings with an advisory committee of some 20 departmental coordinators were reinstated. Its mandate is to act as a consultative group on access and privacy issues, a forum for sharing best practices in the management of access requests and a means by which Treasury Board may insure a consistency of approach to types of access requests. This year, the advisory committee was consulted on several occasions by the Access to Information Review Task Force.

Treasury Board, also this year, introduced a program of awards for excellence in the access to information and privacy community. The first awards will be given in 2002 at the annual TBS sponsored access to information and privacy conference. The award categories are: outstanding dedication, excellence in service and innovation, and leadership and community spirit. Kudos to Treasury Board for this gesture of honour, gratitude and respect towards the unsung heroes in the access to information régime.

Also worthy of note and praise is the Treasury Board's provision of continuous learning opportunities for the access to information community. Since the training program was launched in September 2000, the number of sessions has doubled. There are lunch-and-learn, half-day and full-day sessions on a variety of topics. Even more education and training initiatives are being planned through consultations with a training advisory group and careful review of the results of a survey of the access

community which covered training needs, among other matters.

Finally, as mentioned previously, the Treasury Board has taken steps to address the crisis in information management in government.

The Commissioner's Performance

Losing Patience about Delays

In 1998, when this commissioner began his seven-year term of office, his first priority was to solve the chronic, worsening problem of delay in answering access requests. The outgoing commissioner, John W. Grace, had referred to the phenomenon of delay as a "silent, festering scandal." Canada's first information commissioner, Inger Hansen, had also identified the problem of delay as a grave threat to the public's right of access.

This Information Commissioner promised members of Parliament (during their pre-appointment review of his suitability) that he would take on the delay problem with vigour. He promised to inform Parliament, by means of report cards, about the performance of specific departments. These report cards would identify specific causes of delay, those with failing grades, make constructive suggestions for improvement and track remedial action in subsequent years.

The commissioner delivered on this promise. Since 1998, 26 report cards have been completed and tabled in Parliament.

As well, the commissioner promised to take a harder line in investigations of individual complaints of delay. Prior to 1998, complaint investigations involved negotiating a reasonable, revised response deadline (a departmental commitment). If the revised deadline was not met, further negotiations were undertaken for a second revised date. Only if that second date was also missed, would the aid of the Federal Court be sought to force an answer. Inevitably, however, the answers were given before the court process could wend its way to a hearing.

In 1998, this commissioner adopted the one-chance-to-correct approach to delays. Under this approach, failure by a department to honour the revised response date negotiated with the commissioner, or failure to give a commitment to a fixed response date, would trigger a "deemed-refusal" investigation. The Federal Court of Appeal describes such an investigation as follows:

> "...as soon as the institution failed to comply with the time limit, the commissioner could have initiated his investigation as if there had been a time refusal. He does have powers to investigate including, at the beginning of an investigation, the power to compel the institution to explain the reasons for its refusal."
>
> (*Information Commissioner of Canada* v. *Minister of National Defence* (1999) F.C.J. No. 522 (F.C.A.), para. 21)

In other words, departments were given one fair opportunity to answer a delayed response by a reasonable, but fixed, date. Failure to take advantage of that opportunity would require senior officials of the department to justify, in formal proceedings, the legal basis for what the law deems to be a refusal to grant access.

After this less-tolerant approach was adopted, two instances arose (both in 1999) where deputy ministers were required to appear and give evidence

under oath concerning delayed responses. On both occasions, the access requests in issue were answered by the date of the appearances. No deputy ministers have been asked, since, to give evidence in a case of delay. Since those two instances, departments routinely give and respect revised response date commitments.

There is no doubt that there was a certain resentment against the Information Commissioner's approach which arose among the deputy minister cadre. Yet, the new approach (report cards + tougher investigative approach) is solving, finally, the long standing, chronic problem of delay in the system.

For example, the complaints of delay to the commissioner have traditionally run in the range of 50 percent or more of the total complaints. This year, that figure has dropped to 28.8 percent. The results of the report cards also show dramatic turnarounds. All major departments have had infusions of new resources to meet workload demands, and the report card results were instrumental in convincing ministers to seek, and Treasury Board to grant, the much needed infusion of resources.

The positive effects of the report cards can be seen from the following chart:

	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002
CCRA	F	F	C	B
CIC	F	F	D	C
DFAIT	F	F	F	D
F&O	–	–	F	F
HCan	F	A	–	–
HRDC	–	A	–	–
ND	F	F	D	C
PCO	F	A	–	–
TC	–	F	F	C

In 1998-99, all six departments reviewed received an "F." By the next year, two of these experienced dramatic improvements and received "A's". Those which continued to get failing grades, were showing significantly lower percentages of late answers. By last year, only two of the original six received a grade of "F" and, this year, all of the original six departments were out of the "failing" category. A similar pattern of improvement is emerging with respect to F&O and Transport Canada.

Next year, those who have not yet received an "A" will be reported on again as well as those who achieved an "A" in the past to see whether or not there has been slippage.

Delays in the Commissioner's Office

Practicing what one preaches is essential for any regulatory or oversight body. Canadians are not much impressed if their complaints against government are not dealt with in a timely manner. On this point, the commissioner has not had much success. Since the beginning of his term in 1998, the average time it takes to complete an investigation has risen from 3.9 months to 7.8 months in this reporting year. Equally troubling, the backlog of cases which remained incomplete at year's end has grown from 742 in 1998 to 922 last year. In this year, a backlog of 729 cases exists.

Every conceivable productivity improvement has been introduced: conversion of management, policy, public affairs positions to investigator positions; introduction of a rigorous time-management system for investigations; improved training and work tools for investigators and greater reliance on computerized approaches to case management, precedents and report preparation. Independent consultants and officials

of Treasury Board Secretariat have reviewed the office's utilization of its resources.

There is agreement on this point: 25 investigators cannot handle expeditiously some 1,200 to 1,500 complaints per annum of increasing complexity, against in excess of 150 government institutions with offices spread across Canada and the world. Without additional investigators and without more rapid responses by departments to investigators' questions and requests, turnaround times and backlogs will not improve to an acceptable level. Parliament has been alerted to the difficulties being experienced by the Information Commissioner in obtaining the level of funding required from Treasury Board to meet his statutory workload. More will be said in Chapter II concerning the need for more timely cooperation from the departments during investigations.

The resource problem does not only manifest itself in the inadequate numbers of investigators. It also negatively affects the ability of the commissioner's office to play a constructive role in the system through research, education, public information and provision of advice to government and Parliament on legislative proposals.

Canadians have every right to expect timely investigations just as they have a right to expect timely answers to their access request. This commissioner takes no pride in his record in this regard. But this commissioner is entirely dependent for resources upon the government which he is charged with investigating. In the end, through the purse strings, the government controls the effectiveness of the Office of the Information Commissioner. This is the point where the theory of the commissioner's independence runs afoul of the reality of his dependence upon the government of the day.

No provincial ombudsman or access to information commissioner is in this invidious position. Provincial legislatures, not government management boards, provide funds to their independent officers. Perhaps, it is time for this approach to be adopted at the federal level. One way or another, the time is certainly here for a reasonable infusion of resources to the Office of the Information Commissioner in the same way that the major departments of government have received an infusion of resources to solve their delay problems.

Resolving Complaints Without Recourse to the Courts

Although the Canadian *Access to Information Act* was modeled in large measure on the U.S. *Freedom of Information Act*, the two differ in one major respect. In the U.S., aggrieved requesters must seek their remedy from the U.S. federal courts. The Canadian approach was to adopt a specialized ombudsman for access complaints in an effort to minimize the financial burden on requesters and the work burden on the Federal Court. Consequently, information commissioners measure their effectiveness, in part, on the degree to which they are able to resolve complaints without recourse to the Federal Court.

Last year, the commissioner investigated 1,337 complaints. In only two cases did it prove impossible to achieve a resolution without recourse to the courts. This year, again, only two cases out of 1,163 investigations could not be resolved. This represents a 99.95 percent success rate.

For a full picture, one must also take into account the number of occasions when complainants are dissatisfied with the outcome of the commissioner's investigation, and proceed, on their own, to take the matter to Federal Court. Last year, 5 cases were taken to Federal Court by individuals whose complaints against government had not been supported by the Information Commissioner. This year 9 such cases were launched in Federal Court. By this measure, too, the alternative (to the courts) dispute resolution service offered by the Office of the Information Commissioner continues to be highly effective.

The Quality of the Relationship with Government

Previously, it was mentioned that some deputy ministers reacted negatively to being implicated in delay investigations. In addition to that irritant in relations, the commissioner encountered resistance by the Prime Minister and his officials when the commissioner attempted to see records and ask questions about the Prime Minister's denial of an access request for his agenda books. (Some 27 cases taken by the Crown against the Information Commissioner are currently before the Federal Court seeking to challenge a number of aspects of this investigation.) The resistance manifested itself in the refusal by five witnesses to voluntarily assist the commissioner with his investigative inquiries.

These two instances, in four years, where senior elected and non-elected officials found themselves compelled to give evidence to the Information Commissioner, under oath, sounded a sour note in relations between the Office of the Information Commissioner and the leadership of government.

It is fair to say that these two instances have put a strain on the spirit of mutual trust and respect without which the commissioner's investigations/dispute resolution work can become very tough sledding for all concerned. The commissioner regrets what he sees as an unwillingness to cooperate with his investigations. The leadership of government regrets what it sees as overreaching or overzealousness by the commissioner in his investigations. As with most issues of trust, the path to resolution will be found through keeping lines of communication open and bearing down on the problem not on the people.

Demystifying the Process:

Procedural Guidelines

For his part, the commissioner will take some concrete steps to demystify the investigative process. First, procedural guidelines will be published in the coming year. These guidelines will outline the usual approaches taken by the commissioner in investigating various types of complaints; explain the reasons for them and for deviations therefrom; describe the roles, rights and obligations of witnesses and counsel in the process; clarify the nature of the commissioner's powers as well as how and when formal powers may be used and describe the means by which the commissioner balances his obligation to investigate in private against his obligation to report results to complainants, government and Parliament.

Training

Second, the commissioner will seek funds from Treasury Board to enable him to develop and offer ongoing training materials and modules, concerning the investigative process, for ministerial exempt staff, seniors officials, line managers and access

professionals. Ideally, the training would be done in cooperation with the Treasury Board training program.

Precedents

Finally, the commissioner will evaluate how best to communicate his "jurisprudence" to the access community and public. At present, cases having precedential value are published annually in summary form (and indexed by section of the Act), in the commissioner's report to Parliament. The confidentiality constraints placed on the commissioner by sections 62 to 64 of the *Access to Information Act* do not permit the commissioner to disclose information he learns during investigations except in reports to:

1) complainants;

2) the government institutions against which complaints are made;

3) Parliament in an annual report; and

4) Parliament in a special report.

However, within those constraints, efforts will be made to find the most helpful vehicle and form for making the commissioner's precedents available to interested parties. In this regard, too, needed additional resources will be sought from Treasury Board.

CHAPTER II: OPERATIONS – THE YEAR IN REVIEW

In the reporting year (2001-2002), 1,049 complaints were made to the commissioner against government institutions (see Table 1). Table 2 indicates that 1,232 investigations were completed, 28.2 percent of all completed complaints being of delay. Last year, by comparison, 43.1 percent of complaints concerned delay. This significant drop in the number of delay complaints is indicative of a generally improving performance by government in meeting response deadlines.

In addition to the complaints received this year, the office responded to 3,396 inquiries.

Resolutions of complaints were achieved in every completed investigation with only two exceptions. Those cases are reported at pages 52 to 54 and 55 to 58. With the consent of the requesters, they will be brought before the Federal Court for review.

As seen from Table 3, the overall turnaround time for complaint investigations increased to 7.8 months from 5.4 months last year. Parliament was alerted last year to the deterioration in the office's ability to deliver timely investigations due to resource constraints and a heavy burden of complex investigations and investigations where it proved difficult to secure informal cooperation from government.

Table 1 reminds us that there continues to be a troubling backlog of incomplete investigations. Last year it was 922, this year it is 729. Even though progress was made this year in reducing the backlog, it remains at an unacceptable level and effects the completion time of all cases. Some of the progress in reducing the backlog is due to an infusion of new resources from Treasury Board. At this writing, the commissioner is endeavouring to convince the Treasury Board that there is some further way to go before his office is adequately resourced to effectively fulfill its mandate.

As can be seen from Table 4, complaints were made against 54 government institutions. Some 65 percent of all complaints were made against only ten government institutions. This phenomenon corresponds with the access requests received by government as a whole: a few institutions account for the bulk of all requests.

The top ten "complained against" institutions are:

1.	Citizenship and Immigration Canada	127
2.	National Defence	109
3.	Canada Customs and Revenue Agency	76
4.	Royal Canadian Mounted Police	63
5.	Public Works and Government Services Canada	56
6.	Correctional Service Canada	55
7.	Human Resources Development Canada	55
8.	Foreign Affairs and International Trade	48
9.	Treasury Board Secretariat	47
10.	Justice Canada	46

Being on this list does not necessarily mean that these institutions performed poorly. To better assess "performance" one must look at the number of complaints against each institution

which were found to have merit versus the number which were not substantiated. In this regard, it is not possible to do a directly corresponding "top ten" list based on number of meritorious complaints. Some complaint findings this year were made in relation to complaints received last year and some complaints received this year remain under investigation.

Nevertheless, if one were to list the "top ten" institutions against whom complaints were made which the commissioner found, in this reporting year, to have merit (resolved or well-founded), the list would be:

1.	Citizenship and Immigration Canada	150 of 230 completed
2.	Human Resources Development Canada	54 of 64 completed
3.	National Defence	45 of 130 completed
4.	Fisheries and Oceans Canada	42 of 58 completed
5.	Canada Customs and Revenue Agency	35 of 64 completed
6.	Royal Canadian Mounted Police	32 of 77 completed
7.	Public Works and Government Services Canada	31 of 55 completed
8.	Foreign Affairs and International Trade	29 of 46 completed
9.	Health Canada	28 of 67 completed
10.	Correctional Service Canada	27 of 54 completed

While the rankings vary between the two lists, the same institutions are represented on both lists, with two exceptions: Justice Canada and Treasury Board Secretariat do not make the top ten list of meritorious complaints. They are replaced on the latter list by Fisheries and Oceans Canada and Health Canada.

Last year, special mention was made of the difficulties being experienced by Citizenship and Immigration Canada in dealing with a large volume of access requests in an efficient manner. Since that report, additional resources and new procedures have been put in place. While Citizenship and Immigration Canada still tops both lists (number of complaints against and number of meritorious complaints against) improved performance is beginning to show. As indicated in the report card results (see pages 121 to 125), the percentage of requests received which are answered late dropped to 13 percent for the period April 1, 2000 – November 30, 2001. By comparison, in the previous year the rate was almost 20 percent.

Formality vs Informality

In this reporting year, the vast majority of investigations were conducted informally at the investigator-analyst level. In this informal mode, witnesses voluntarily answer questions without presence of counsel, institutions voluntarily provide records, witnesses are not placed on oath and verbatim recordings of evidence are not made.

Formality (subpoenas, orders for production, evidence under oath, verbatim transcripts, presence of counsel) was required this year in only four investigations – three of which concerned the accessibility of records held in ministers' offices or the Office of the Prime Minister. The other investigation where a formal approach was adopted concerned a situation where responses to access requests were in a chronic state of delay as a result of languishing for unacceptably long periods in a minister's office.

Table 1: STATUS OF COMPLAINTS

Pending from previous year	571	912
Opened during the year	1678	1049
Completed during the year	1337	1232
Pending at year-end	912	729

Table 2: COMPLAINT FINDINGS *(April 1, 2001 to March 31, 2002)*

Refusal to disclose	277	2	312	99	690	56.0%
Delay (deemed refusal)	299	–	31	18	348	28.2%
Time extension	47	–	14	15	76	6.2%
Fees	23	–	28	17	68	5.5%
Language	–	–	1	–	1	0.1%
Publications	–	–	–	–	–	–
Miscellaneous	25	–	15	9	49	4.0%
TOTAL	**671**	**2**	**401**	**158**	**1232**	**100%**
100%	54.5%	0.1%	32.6%	12.8%		

Table 3: TURNAROUND TIME *(Months)*

Refusal to disclose	5.99	537	7.83	534	9.76	690
Delay (deemed refusal)	3.44	749	3.33	575	4.99	348
Time extension	2.33	134	4.18	151	5.59	76
Fees	5.41	55	7.02	54	5.84	68
Language	–	–	–	–	2.33	1
Publications	–	–	–	–	–	–
Miscellaneous	4.34	55	4.61	23	7.82	49
Overall	**4.34**	**1530**	**5.40**	**1337**	**7.85**	**1232**

Last year, the commissioner issued 21 orders compelling the production of records or the appearance of witnesses. This year, the number dropped to seven as follows:

5 compelled the appearance of witnesses and the production of records

1 compelled the appearance of a witness

1 compelled the production of records

Orders were issued to a minister of the Crown, the Clerk of the Privy Council, two ministerial assistants and one access coordinator. All witnesses were invited to cooperate voluntarily, yet chose not to on the advice of counsel. None of the witnesses challenged the legality of the orders.

Table 4: COMPLAINT FINDINGS *(by government institution) Apr 1, 2001 to Mar 31, 2002*

GOVERNMENT INSTITUTION	[illegible]	[illegible]	Not Sup.	Discont.	TOTAL
Agriculture and Agri-Food Canada	12	–	3	–	15
Atlantic Canada Opportunities Agency	4	–	1	2	7
Business Development Bank of Canada	2	–	3	–	5
Canada Customs and Revenue Agency	35	1	22	6	64
Canada Economic Development for the Quebec Region	–	–	3	3	
Canada Mortgage & Housing Corporation	1	–	–	–	1
Canada Newfoundland Offshore Petroleum Board	–	–	–	1	1
Canadian Environmental Assessment Agency	1	–	–	–	1
Canadian Film Development Corporation	–	–	1	–	1
Canadian Food Inspection Agency	4	–	5	2	11
Canadian Heritage	6	–	6	3	15
Canadian Human Rights Commission	–	–	2	–	2
Canadian International Development Agency	5	–	3	–	8
Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission	1	–	1	–	2
Canadian Security Intelligence Service	1	–	8	6	15
Canadian Space Agency	–	–	1	1	2
Citizenship & Immigration Canada	150	–	75	5	230
Correctional Service Canada	27	–	26	1	54
Environment Canada	10	–	10	1	21
Farm Credit Corporation Canada	1	–	–	1	2
Finance Canada	13	–	6	–	19
Fisheries and Oceans Canada	42	–	12	4	58
Foreign Affairs and International Trade	29	–	9	8	46
Health Canada	28	–	26	13	67
Human Resources Development Canada	54	–	9	1	64

Table 4: COMPLAINT FINDINGS *(continued)*

GOVERNMENT INSTITUTION	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Immigration and Refugee Board	5	–	1	1	7
Indian and Northern Affairs Canada	4	–	4	3	12
Industry Canada	19	–	9	–	28
Justice Canada	21	–	10	4	35
National Archives of Canada	25	–	30	0	55
National Capital Commission	1	–	1	3	5
National Defence	45	–	25	60	130
National Gallery of Canada	–	–	1	2	3
National Research Council Canada	2	–	–	1	3
Natural Resources Canada	4	–	3	1	8
Office of the Inspector General of CSIS	1	–	–	–	1
Office of the Superintendent of Financial Institutions	1	–	–	–	1
Pacific Pilotage Authority Canada	–	–	–	1	1
Parks Canada Agency	1	–	–	–	1
Privy Council Office	19	–	5	2	26
Public Service Commission of Canada	–	–	1	1	2
Public Works and Government Services Canada	31	–	10	14	55
RCMP Public Complaints Commission	2	–	1	–	3
Royal Canadian Mounted Police	32	–	40	5	77
Security Intelligence Review Committee	–	–	3	–	3
Solicitor General Canada	1	–	3	1	5
Statistics Canada	2	–	1	–	3
Status of Women Canada	–	–	2	–	2
Toronto Port Authority	–	–	1	–	2
Transport Canada	14	–	9	4	27
Transportation Safety Board of Canada	1	1	–	–	2
Treasury Board Secretariat	11	–	7	–	18
Veterans Affairs Canada	1	–	2	–	3
Western Economic Diversification Canada	1	–	–	–	1
TOTAL	**671**	**2**	**401**	**158**	**1232**

Table 5: GEOGRAPHIC DISTRIBUTION OF COMPLAINTS
(by location of complainant) April 1, 2001 to March 31, 2002

Outside Canada	4	10
Newfoundland	13	23
Prince Edward Island	0	2
Nova Scotia	44	37
New Brunswick	3	6
Quebec	91	96
National Capital Region	442	500
Ontario	166	223
Manitoba	64	56
Saskatchewan	19	11
Alberta	47	46
British Columbia	148	217
Yukon	2	1
Northwest Territories	5	3
Nunavut	1	1
TOTAL	**1049**	**1232**

Some counsel take the view that their right to be present during the evidence of their client (before the commissioner) is strengthened if the client has been ordered (subpoenaed) to appear. The commissioner has never refused a witness the opportunity to be assisted by his or her own counsel and, so, this added formality is entirely unnecessary.

That being said, investigators are not trained as lawyers (with rare exceptions) and are not trained to respond to and rule on legal objections made in the course of interviews. They are trained in interviewing, communicating, negotiating and persuasion techniques. Consequently, when a witness insists on having counsel, the investigator, too, may feel the need for legal assistance. Thus, there may be an escalation of formality.

It is to be hoped that, with the publication of procedural guidance (as discussed on page 35) and an ongoing effort to demystify the investigative process, it will be possible to keep the high level of informality in the system which has been its hallmark and strength over the years.

One further pressure for increased formality relates to the increasing duration of investigations. As mentioned at page 34, one of the reasons for this phenomenon is slowness by institutions in responding to investigative requests for meetings, explanations and documentation. The commissioner's office has been told by access coordinators that their first priority is to process access requests within deadline; that means putting a low priority on meeting investigator requirements. Put another way, institutions often do not "factor in" to their resource needs the need to meet investigator requirements. While this may enable departments to be more effective in meeting their response deadlines, it contributes to the longer duration of investigations.

In the coming year, the commissioner will establish service standards which

he will expect government institutions to meet in responding to investigative requirements. Meeting these standards may have a resource impact on some investigations as well as in request processing.

CHAPTER III: CASE SUMMARIES

1. Who Received Performance Bonuses?

File 3100-14699/001

Background

A representative of an employee association asked the National Research Council of Canada (NRC) for a list of the 1093 individuals who received performance bonuses in 2000. The requester did not seek the performance rating of any person nor the amount of the bonus received by any individual. In response, NRC refused to disclose the requested information on the basis that such information is "personal information" which qualifies for exemption under subsection 19(1) of the *Access to Information Act*.

The requester complained to the Information Commissioner arguing that, unless there is some transparency in the awarding of performance bonuses, there is the potential for abuse and misapplication of the program. The complainant pointed out that NRC had previously disclosed names of persons who had received awards under the department's internal awards program, awards based on criteria substantially the same as the criteria used to award performance bonuses.

Legal Issues

This complaint required the Information Commissioner to consider the following issues:

1) Does the list of recipients of performance bonuses constitute "personal information" as defined in section 3 of the *Privacy Act*? In particular, does a performance bonus constitute a discretionary benefit of a financial nature? If so, paragraph 3(l) of the *Privacy Act* removes such information from the definition of "personal information".

2) Even if the withheld information is "personal information", do any of the provisions of subsection 19(2) of the *Access to Information Act* authorize disclosure?

With respect to issue #1, the investigation revealed that performance bonuses were based on two criteria. First, all employees who received a performance rating of "outstanding" or "superior" qualified for a performance bonus. Second, certain employees who did not receive one of those two performance ratings could still qualify for a bonus based on team accomplishments which have contributed to the success of NRC. Performance bonuses in this second category were determined subjectively by senior managers based on the recommendations of an awards committee.

Given these facts, the commissioner determined that the employees who received bonuses for individual or team accomplishments, rather than based on performance ratings, had received a "discretionary benefit of a financial nature". On the other hand, the commissioner concluded that those who had received a performance bonus based on their performance rating received an "entitlement" under the performance bonus policy rather than a "discretionary benefit". Consequently, the names of entitled recipients were "personal information" while the names of discretionary recipients were not.

With respect to issue #2 (the applicability of subsection 19(2) of the *Access to Information Act*), the investigation

determined that, prior to the formal access request, NRC had released the names of some of the performance bonus recipients to the requester. The disclosures were made based on the fact that some recipients had given consent for disclosure in response to a number of vaguely worded communications from management which did not clearly explain to employees the purpose of consent nor the employees' options.

The commissioner concluded that the previous consents did not extend to a request under the *Access to Information Act*, the consents had been limited and the disclosures were made informally and not to the public at large. Similarly, the commissioner concluded that the names previously disclosed could not be considered as "publicly available" because the disclosure was entirely internal to the NRC.

In the end, the commissioner recommended disclosure of the names of the individuals who had received performance bonuses based on individual or group accomplishments (discretionary benefits). The commissioner also took the view that disclosure of this list would provide adequate transparency to allow the employee association to assess the fairness of the program. NRC agreed and accepted the commissioner's recommendation.

Lessons Learned

When subjective criteria become part of a performance bonus program, the awards given thereunder constitute "discretionary benefits of a financial nature" and, hence, cease being protectible personal information.

2. Assessing Environmental Impact of CANDU Reactors

File 3100-13256/001

Background

A researcher applied to Natural Resources Canada (NRCan) for access to certain records about Atomic Energy of Canada Limited's (AECL) bid to sell CANDU reactors to Turkey. Among the requested records was a report, prepared by a consultant to NRCan, which critiqued the environmental assessment prepared by AECL in support of its bid.

NRCan refused to disclose the report on the basis that it contains information supplied to the consultant in confidence by AECL and that disclosure of it could be prejudicial to AECL's competitive position and could interfere with AECL's contractual negotiations with Turkey. The exemptions under the Act relied upon, thus, were paragraphs 20(1)(b), (c) and (d).

The requester objected to this response and complained to the commissioner. The requester pointed out that, in the past, he had been given a report by the same consultant concerning AECL's environmental assessment of a CANDU sale to China. He also argued that there is a strong public interest in ensuring that full environmental assessments are undertaken before nuclear reactors are sold to other countries. Finally, during the investigation, it was learned that Turkey had already announced that it would not purchase a CANDU reactor from AECL.

Legal Issues

1) When AECL supplied information to the consultant, did it, by extension, supply it to NRCan for the purpose of paragraph 20(1)(b)?

2) Could the injury tests set out in paragraphs 20(1)(c) and (d) be demonstrated in the context of the announced refusal by Turkey to proceed with the AECL bid?

Before the commissioner could make findings on these issues, AECL withdrew its objection to disclosure and NRCan disclosed the report, in its entirety, to the requester.

Lessons Learned

The tests for exemption set out in paragraphs 20(1)(b), (c) and (d) are not easily met and there is a significant amount of jurisprudence on their proper interpretation. Government institutions need to challenge third parties to demonstrate clearly that there is sufficient evidence to satisfy the tests contained in these examples. Sometimes government institutions who have a regulatory relationship with third parties feel reluctant to play this "challenge" role, preferring to let the commissioner do so if there is a complaint about excessive secrecy. Such a reluctance is not in keeping with the obligations on government institutions to put the burden of proof on the party resisting disclosure.

3. Duplicate Vehicle Registrations

File 3100-15106-001

Background

A person involved in a project to stop stolen vehicles from obtaining new VIN numbers, asked Statistics Canada how many vehicles in Canada are concurrently registered in more than one province. Statistics Canada holds this information as a result of studies it conducted into the extent to which motor vehicle registration statistics are inflated as a result of multi-province registration.

In response, Statistics Canada refused to disclose the requested information. It told the requester that it had derived the information from provincial and territorial motor vehicle registration files and that the governing agreements only entitled Statistics Canada to disclose statistical aggregates.

Statistics Canada verified with the provinces and territories that the motor vehicle registration files had been supplied in confidence and could not be released. Given those circumstances, Statistics Canada took the view that the requested information qualified for exemption pursuant to paragraph 13 (1)(c) of the *Access to Information Act*.

For his part, the requester argued that the statistics on duplicate registrations had not been supplied by the provinces and territories to Statistics Canada. He argued that the requested information was a statistical analysis derived from the provincially supplied data.

Legal Issue

Was the requested information, as to the number of duplicate vehicle registrations, supplied in confidence by provinces and territories to Statistics Canada? The commissioner determined that, as a matter of fact, the precise information requested had not been supplied to Statistics Canada by the provinces or territories. He also found that, even if it had been, disclosure of it would not contravene the governing agreement since the request was for a "statistical aggregate" and disclosure of such information is permitted by the agreement.

Having considered the commissioner's views, Statistics Canada reconsidered and disclosed the requested information to the requester. Statistics Canada did not concede that paragraph 13(1)(c) had been improperly applied. Rather,

it based its reversal of position on its success in getting the provinces and territories to consent to disclosure.

Lessons Learned

When applying the Act's exemptions, it is necessary to give them a limited and specific interpretation. When exemptions protect information supplied to government by others (sections 13 and 20), care should be taken to apply the exemptions only to the precise information which was supplied and not to derivative information or independent analysis. Moreover, when the nature of the confidentiality understandings are set out in agreements, these agreements are more persuasive in determining the extent of confidentiality expected than are statements of intent given by the suppliers after the access request has been made.

4. The Collection of Duties on International Mail

File 3100-13546/001

Background

A corporation asked the Canada Customs and Revenue Agency (CCRA) for a copy of an agreement between the CCRA and Canada Post Corporation (CPC) concerning the processing of international mail and parcels. Under the agreement, CPC was remunerated for acting as agent for CCRA for the purpose of levying and collecting customs duties. After consulting with CPC, CCRA disclosed portions of the agreement but denied the majority of it at the request of CPC who alleged that the requester was a competitor.

The requester complained to the Information Commissioner about the denial of access.

Legal Issue

In order to justify its refusal to disclose portions of the agreement, the burden fell to CCRA to demonstrate, under paragraph 20(1)(c) of the Act, that CPC would suffer competitive harm from disclosure. Could it discharge that burden on the facts of this case?

Both CCRA and CPC argued that the requester was acting on behalf of the United Parcel Service (UPS), a competitor of CPC. They alleged that UPS was seeking the information for use in an unfair competition challenge under Chapter 11 of the North American Free Trade Agreement (NAFTA) seeking some $230 million in damages against Canada. The postal agreement to which access was denied (and the form of relationship between CPC and CCRA) is among the issues at play in the NAFTA litigation.

For its part, the requester argued that there is no competition for the services provided by CPC under the requested agreement. The requester pointed out that the *Customs Act* permits CCRA to enter into an agency agreement with CPC regarding the processing of international mail, but does not authorize CCRA to go to competitive tender for such service. Consequently, according to the requester, there is no possibility of competitive harm to CPC from disclosure of the details of the agreement.

In response, CCRA agreed that there could be no competition to CPC in this service without legislative amendment and the concurrence of CPC (since mail processing facilities are owned by CPC). However, CCRA pointed out that neither CCRA nor CPC was under any obligation to continue with the current agreement. As well, CCRA pointed out that additional parties

could be introduced by either CCRA or CPC to complete clerical or administrative workload without legislative change. In such an event, the withheld information could be used to advantage (and the disadvantage of both CPC and CCRA) in the bidding for such work.

During the investigation, most of the agreement was disclosed. What remained withheld were portions of the agreement showing the method by which CPC's compensation is calculated. The commissioner determined that disclosure of the specific financial arrangements in the agreement could enable another company, interested in providing services to CCRA, to use the information to its advantage and to the detriment of CPC. On that basis, the complaint was found to be resolved.

Lessons Learned

It is generally the case that the paragraph 20(1)(c) exemption may not be used unless the third party to whom the information relates is engaged in a competitive business. However, even when portions of a third-party's business are "exclusive", it may be possible to demonstrate that disclosure would result in prejudice to the "non-exclusive" portions of the business. At all times, however, the burden of proof rests on the party asserting secrecy to show, at the level of a probability (by concrete evidence, not mere assertions), that disclosure could reasonably be expected to prejudice the third-party's competitive position.

5. Knowing Who to Ask

File 3100-15873/001

Background

A television producer made a request to the RCMP seeking records about the 1985 visit to Quebec City of former U.S. President Ronald Reagan. The RCMP responded by saying that all such records were exempt from access pursuant to paragraph 16(1)(a) and subsection 16(2) of the *Access to Information Act*. These provisions authorize withholding of information relating to lawful investigations or information the disclosure of which could facilitate the commission of an offence. The requester objected to this blanket of secrecy and complained to the Information Commissioner.

Early in the investigation, it became clear that, within days of receiving the access request, the RCMP had determined that the relevant records had been transferred to the National Archives of Canada. Before invoking exemptions under paragraph 16(1)(a) and subsection 16(2), officials of the RCMP had not bothered to retrieve and review the records, as section 25 of the Act (line-by-line review) requires. Moreover, the RCMP had not referred the requester to the National Archives as the institution having control of the records.

Legal Issue

When an institution receives an access request for records which have been transferred to the National Archives, what are its obligations?

The RCMP acknowledged that exemptions should not be invoked unless relevant records have been reviewed. This review is necessary to ensure that the mandatory obligation set out in section 25, is respected. Section 25 requires government institutions to disclose any part of a record that does not contain, and can reasonably be severed from, any part that contains exemptible information.

As well, the RCMP acknowledged that it had not properly considered the

provisions of section 8 of the Act. Section 8 gives institutions the discretion, within 15 days after a request is received, to transfer the request to another institution having "a greater interest in the record".

The Information Commissioner found that the records had been formally transferred by the RCMP to the National Archives in 1994 and 1995. Therefore, he concluded that the Archives had the "greater interest" in the records. He also noted that the RCMP knew of the transfer of the records to the Archives well before the 15 days had elapsed within which a transfer of an access request may be made. Even if he were wrong in this view, the commissioner concluded that it was inappropriate for the RCMP to invoke exemptions to justify secrecy without having retrieved and reviewed the records.

Since, in the end, the RCMP expressed regret to the requester, refunded his fee and told him that the National Archives held the relevant records, the commissioner concluded the matter to be resolved.

Lessons Learned

When the workload of access requests gets heavy, it may be tempting for some institutions to "cut corners" when it comes to retrieving and reviewing records which are of a type likely to qualify for exemption. However, giving in to this temptation is entirely contrary to the requirements of the *Access to Information Act*. Unless a search for, and review of, records is undertaken, it is not possible to determine whether or not a request should be transferred to another institution having a greater interest in the records. As well, unless records are reviewed, it is not possible to ensure that the severance requirement in section 25 has been respected. The fact that records are likely to be withheld does not remove the obligation to search for and review them in response to an access request.

6. The Art of Fee Estimation

File 3100-16210/001

Background

An individual asked the Immigration and Refugee Board (IRB) to provide copies of all classification and staffing requests processed by the headquarters Human Resources Branch between January 1, 1998 to July of 2001. In response, the IRB notified the requester that fees in the amount of $6,530 were estimated and asked the requester for a deposit of $3,265 before the request would be processed.

The requester was of the view that the fee estimate was unreasonable and that the department had a computerized system in the human resources area which would make search time minimal. For its part, the IRB maintained that it would take 658 hours of search time of which only five hours are included with the five dollar application fee. The remainder, according to the IRB, are chargeable at ten dollars per hour for the total of $6,530.

Legal Issue

Was the fee of $6,530 authorized by subsection 11(2) of the Act? Subsection 11(2) authorizes an institution to charge a fee "for every hour in excess of five hours that is reasonably required to search for the record or prepare any part of it for disclosure, and may require that the payment be made before access to the record is given".

As is often the case, the investigation determined that the IRB had a different concept of what the requester wanted than did the requester. The

commissioner clarified for the IRB that the requester was only interested in classification and staffing actions which were processed by headquarters (by virtue of the regions not having authority to process the requests or the positions being the responsibility of Corporate Staffing and Classification).

With this new set of parameters, the IRB changed the search time estimate from the original 658 hours to 11 hours. Consequently, taking into account the five non-chargeable hours, the fee estimate dropped from $6,530 to $60. The commissioner concluded that the original fee estimate had not been reasonable. In his view, a knowledgeable employee of the institution should have understood the request in the more limited way intended by the requester. That said, the commissioner concluded that the revised estimate was reasonable and, on that basis, concluded the matter as resolved.

Lessons Learned

When requests appear to require a search through a large volume of records and attract high fees, a careful effort should be made to communicate with the requester to ensure that the request is well-understood and to ensure that the requester has an opportunity to narrow the request. While it may seem time consuming in the short run to open a dialogue with requesters about the scope of their requests, it is often a time saver in the long run – especially if the matter ends up as a complaint to the commissioner and an investigation ensues.

7. The Flip Side of the Coin

File 3100-14856/001

Background

A taxpayer requested copies of sections of a manual used by officials of Canada Customs and Revenue Agency (CCRA) to determine matters relating to the non-resident and deemed-resident assessment sections of the *Income Tax Act*. The manual, known as T.O.M. (Taxation Operations Manual), contains policies and procedures for applying and enforcing the *Income Tax Act*. In response, CCRA disclosed some of the requested information but exempted much of it on the grounds that disclosure could be prejudicial to the enforcement of the *Income Tax Act*.

The requester was unsatisfied with this response. He was of the view that the policies, methods and procedures employed by CCRA officials, in determining the residency of an individual for income tax purposes, should not be secret. Consequently, he complained to the Information Commissioner as follows:

> "– I have a right to know what the rules are, the actual rules not the published ones and, just as importantly, how they will be applied."

Legal Issue

May paragraph 16(1)(c) of the Act – the law enforcement exemption – be relied on to keep secret information which individuals need to know in order to properly understand, and comply with, the *Income Tax Act*?

For its part, CCRA explained that its residency determination process involves considering information about an individual's "ties" to Canada or to other countries. These ties are categorized as "primary" and "secondary" and, residency will be

determined based on the number and combination of "ties". However, CCRA maintained that, were it to disclose the number and nature of these "ties", individuals could "manipulate the system – to avoid paying Canadian income tax".

On the other hand, the taxpayer/requester argued that he could not properly arrange his affairs or challenge CCRA's determination rulings without having access to the rules of the game. Indeed, the taxpayer expressed concern that secrecy fostered a "shifting sand" of rules which could be turned against the taxpayer at any time.

The Information Commissioner formed the view that Canadians should know the "rules of the game". He concluded that the institution's fear, that the taxpayer could manipulate the system, is outweighed by the concern that secrecy could allow the system to manipulate taxpayers. In the commissioner's view, this type of secrecy was not what Parliament intended to protect when it enacted paragraph 16(1)(c) of the *Access to Information Act*.

After reflecting upon the commissioner's concerns, CCRA decided to release most of the previously withheld information. Within the T.O.M.'s, however, there are income thresholds or tolerances which guide CCRA's enforcement actions. Disclosure of these, according to CCRA, would impede its enforcement of the *Income Tax Act*.

The commissioner accepted the legitimacy of the limited amount of remaining secrecy and recorded the matter as resolved.

Lessons Learned

Government institutions have a right to keep information secret in order to protect the integrity of their law enforcement duties. However, that legitimate sphere of secrecy does not extend to the "rules of the game" which citizens are expected to obey and against which their obligations and entitlements will be assessed. The exemption in paragraph 16(1)(c) does not authorize institutions to maintain systems of secret law even if to do so would make life easier for the government.

8. The Scope of Cabinet Secrecy

File 3100-13828/001

Background

Public officials of deputy minister rank are entitled to a special benefit known as the Special Retirement Allowance (SRA). This benefit doubles the recipient's ordinary pension entitlements for the years of service as a deputy minister, to a maximum of ten years.

A retired public official, of deputy minister rank, who did not receive the SRA wanted to know why he did not qualify. He asked the Privy Council Office (PCO) for access to records setting out the SRA entitlement requirements.

In its response, PCO disclosed some records which describe the SRA but it refused to disclose the terms of the SRA as approved by Treasury Board in July of 1988. PCO claimed that this record is a cabinet confidence and, hence, excluded from the right of access by virtue of paragraph 69(1)(a) of the *Access to Information Act*. The requester complained to the Information Commissioner.

Legal Issue

Does a record containing the terms and conditions of a publicly announced benefits program, qualify as a cabinet confidence for the purposes of paragraph 69(1)(a) of the *Access to Information Act*? PCO's argument was straightforward. Since the withheld record had been certified as a cabinet confidence by the Clerk of the Privy Council, there was no room for debate. In PCO's view, a cabinet confidence is any record the Clerk says is a confidence and no commissioner or court has the authority to second guess the Clerk.

The requester, on the other hand, argued that the terms of a publicly announced decision of Cabinet cannot be considered a cabinet confidence. In the requester's view, such records are not captured by either the opening words of subsection 69(1) or by any of the enumerated types of records.

During the investigation it was determined that the SRA was not authorized by legislation but, rather, by a decision of Treasury Board. The decision, in fact, is in the form of an approval of an eight-page memorandum which contained the SRA proposal. The eight-page memorandum, which was approved by Treasury Board on July 14, 1988, is acknowledged to be the authoritative document setting out the terms of the SRA. It is this document which was withheld from the requester as a cabinet confidence.

As well, during the investigation, the PCO witness responsible for determining entitlement to SRA testified that he relied upon this eight-page memorandum in making determinations concerning eligibility. Moreover, the witness confirmed that the content of the withheld record has been reproduced in public documents and are made known to beneficiaries and potential beneficiaries on request.

The commissioner concluded that the withheld record constitutes a decision of cabinet that has been made public. As such, the commissioner found it does not qualify for exclusion from the right of access pursuant to paragraph 69(1)(a) of the *Access to Information Act*. Second, the commissioner observed that, even if the record were to be classed as a cabinet confidence, any privilege attached thereto has been effectively waived by the degree of publicity already given to its contents by the government.

Finally, the commissioner observed that, even if the record were properly classed as a cabinet confidence, there is a compelling public interest in the privilege being waived by the government. In particular, there is a public interest as it relates to accountability, to have access to the source document establishing a special economic benefit for the most senior public servants.

For these reasons, the commissioner found the complaint to be well-founded and recommended to the Prime Minister that the record be disclosed. The Prime Minister refused to accept the recommendation.

The commissioner will, if the consent of the requester is obtained, ask the Federal Court of Canada to review the Prime Minister's refusal to disclose this record. The results, or the progress of the case, will be reported in next year's annual report.

Lessons Learned

At this stage in the progress of this case, the most that can be said is that the section 69 exclusion for cabinet

confidences places an enormous amount of discretionary power to cloak records in secrecy in the hands of the Prime Minister and Clerk of the Privy Council. With this power comes a heavy onus of responsibility to wield the power of secrecy in a way which does not infringe a fundamental purpose of the *Access to Information Act* (as set out in section 2) which is that "exceptions to the right of access should be limited and specific". This case calls into question the care with which the cabinet confidence exclusion is being exercised.

9. Obtaining Data on the Handling of Access Requests

File 3100-16426/001

Background

Many government institutions track the processing of access requests by means of a computer software package known as ATIPflow. The ATIPflow data base, thus, contains a wealth of information from which institutions create tracking and management reports of various kinds.

An academic researcher made an access request to Human Resources Development Canada (HRDC) for a report containing a number of data elements from its ATIPflow system. HRDC did not have the software which would allow it to generate electronically the specific report. Rather, the requested report would have to be generated manually, from a multitude of screens, at a significant cost. HRDC notified the requester that a fee of $1,250 had been assessed.

The requester found this approach to be inefficient. He contacted the president of the firm which produced and maintains ATIPflow. The president agreed to develop a report template which would enable ATIPflow to produce the required report electronically. Even though the report template would cost the requester $3,000, more than double the manual fee estimate, he offered to pay for the template and give it for free to HRDC. Whether this offer was selfless generosity, or shrewd anticipation of future requests, is unknown.

The requester's plan fell apart, however, when the company which produces ATIPflow advised that it was no longer prepared to develop the report template for the requester. The requester alleged that HRDC and other federal access to information offices had expressed concerns to the firm and, thus, undermined his right of access. He asked the commissioner to investigate.

Legal Issues

When requests are received for information held in electronic data-bases, are institutions under an obligation to find the most cost-efficient retrieval method? More particularly, in this case, was manual generation of the requested information (at a cost of $1,250) an acceptable approach?

HRDC argued that it was under no legal obligation to acquire new "report template" software in order to satisfy an access request. It made the point that, in addition to the cost of the software, additional human resources and system downtime would be incurred. HRDC maintained that it had no operational need for the report template required to answer the access request and, hence, no obligation to acquire it.

For his part, the requester simply argued that, since he was willing to pay for the new software, why would HRDC not avail itself of this new work tool.

The commissioner took note of subsection 4(3) of the Act. It requires government institutions to produce records held in electronic databases, but only to the extent it is able "using computer hardware and software and technical expertise normally used by the government institution". In this case, the commissioner was satisfied that the new report template software was not "normally used" by HRDC. Hence, he concluded that HRDC was under no obligation to acquire and use it in response to the access request.

Nevertheless, the commissioner was not satisfied that HRDC had fully assessed its in-house "technical expertise" for extracting the requested information from ATIPflow in an efficient manner. HRDC reviewed its own expertise and discovered that a capability did exist to generate the requested information more efficiently and accurately than the manual, screen-by-screen approach. The new approach reduced the fee estimate from $1,2500 to $60 – which the requester readily paid.

As a result, the commissioner recorded the complaint as resolved.

Lessons Learned

Frequently, access requests are for records which do not exist at the time they are requested. Rather, the requests seek to have certain records or reports created from electronic data bases. Government institutions are not required to acquire software, hardware or expertise in order to generate such reports. However, when departments have the in-house capacity to do so, they must proceed to generate the reports in the most accurate and least costly manner.

10. Status of Air Traffic Control Communications

File 3100-13765/001

Background

A lawyer representing the widow of a pilot who died in an air crash made a request to the Transportation Safety Board (TSB), under the *Access to Information Act* (the Act), for the audio tapes and transcripts of the voice communications between the pilots of two aircraft and the air traffic controller. The two aircraft in question were involved in a mid-air collision over Penticton, B.C., on August 20, 1999.

In response to the request, the TSB decided that the contents of the requested records constitute the personal information of the pilots and controllers. The Board sought consent from the persons whose voices were on the tape, for disclosure. The widow of one of the pilots gave consent for disclosure to her lawyer, the others did not. Consequently, the Board disclosed to the requester only the portions of the audio tape and transcript which contained the words spoken by the pilot whose widow had given consent. The remaining material was withheld pursuant to subsection 19(1) of the Act.

Legal Issue

Does the privacy exemption (subsection 19(1)) authorize disclosure of radio communications made over an open channel, for the purpose of controlling the operation of aircraft?

In coming to a finding in this case, the commissioner first turned his mind to subsection 19(1) of the Act to determine whether the requested records contain "personal information" as that term is defined in section 3 of the *Privacy Act*. Second, he determined whether any "personal information" contained in the records may be disclosed pursuant to subsection 19(2) and whether the head of the TSB properly considered and applied that provision.

A. "Personal Information"

Transcript:

Having carefully reviewed the withheld records the commissioner formed the view that the information contained in the transcript of the air traffic control tape is not "personal" as that term is defined in section 3 of the *Privacy Act*. In the transcript, the information is not "about" individuals, but rather, about the status of the aircraft, flying/weather conditions and other matters associated with the air traffic and flight control of the aircraft. None of the information contained in the transcript, he concluded, is of the sort described in any of the sub-paragraphs of section 3 of the *Privacy Act*.

Thus, the commissioner concluded that the transcript of the air traffic control communications in this case, does not constitute "personal information" as that term is defined in section 3 of the *Privacy Act*. He found that subsection 19(1) of the Access Act does not authorize the TSB to refuse to disclose the transcript of the audio tape.

Audio tape:

The determination as to whether or not the audio tape contains "personal information" is somewhat more complicated than in the case of the transcript. It is not the content of the communications that differ but the added dimension of the sound, including the sound of the voices themselves.

The commissioner decided that the issue of whether or not an audio tape constitutes "personal information" must be determined on a case-by-case basis, giving proper weight to the requirement that the information be "about" an identifiable individual.

In this case, the commissioner found that the content of the utterances of the pilot and controllers are exclusively about the status of the aircraft, flight/weather conditions, air traffic control of the aircraft, and notification to the controllers that the accident had happened. The commissioner also found that there is nothing so remarkable in the tonal demeanor of any of the parties as to enable a listener to glean information "about" identifiable individuals from the voice sounds alone.

In this case then, the commissioner concluded that the audio recording of the air traffic control communications does not constitute "personal information" as the term is defined in section 3 of the *Privacy Act*. Consequently, he found that subsection 19(1) of the Access Act does not authorize the TSB to refuse to give access to it.

B. Subsection 19(2)

In the event that his conclusions with respect to the definition of "personal information" were found to be wrong, the commissioner went on to consider whether any provisions of subsection 19(2) authorize disclosure. With respect

to paragraph 19(2)(a), the commissioner noted that a severed version of the tape had been made reflecting the consent given by only one of the parties. Thus, no further disclosure is authorized by paragraph 19(2)(a).

He went on to note that paragraph 19(2)(c) authorizes disclosure of "personal information" without consent in situations set out in subsection 8(2) of the *Privacy Act*. The commissioner concluded that the TSB did not consider paragraph 8(2)(a) of the *Privacy Act*.

In the commissioner's view, there is a persuasive argument to be made that public disclosure of the records at issue in this case (compiled in 1999) would be one of the contemplated purposes for which such information was collected or compiled. At the time these records were collected and compiled, it was well known amongst pilots and air traffic controllers that air traffic control tapes and transcripts might be made public by TSB. TSB freely admits that it has disclosed these types of records in the past, in the discharge of its accident investigation and reporting role. It was not until January 31, 2000, "after considerable discussion and debate", that the TSB decided to become more restrictive in its disclosure policy.

In this context, according to the commissioner, even if the tapes and transcripts were "personal", paragraph 8(2)(a) of the *Privacy Act* would authorize disclosure. Given TSB's vital role in assuring the public of the safety of air transportation in Canada, the commissioner believed that disclosure of air traffic control tapes and transcripts would be, at the very least, consistent with the purpose for which such information is obtained or compiled by TSB.

Thus, the commissioner found that TSB failed to properly consider and apply paragraph 19(2)(c) of the Access Act because it did not turn its mind to paragraph 8(2)(a) of the *Privacy Act*.

Further, the commissioner found that TSB did not properly consider and apply sub-paragraph 8(2)(m)(i) of the *Privacy Act*. In this regard, TSB failed to properly weigh the privacy interest at stake because it misperceived the legal effect of subsection 29(1) of the *Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board Act* and subsection 9(2) of the *Radio Communication Act*.

In addition to misperceiving the legal effect of these provisions (and hence their impact on the expectation of privacy), the commissioner concluded that the TSB failed to consider other relevant factors. For example, it failed to weigh the fact that it had a policy of disclosure at the time the records were collected or compiled. It also failed to consider and weigh the fact that air traffic control communications are made over radio frequencies in an unscrambled format.

Consequently, the commissioner concluded that, if sub-paragraph 8(2)(m)(i) of the *Privacy Act* had been properly considered, there would have been ample reasons to conclude that there would have been no invasion of privacy likely to result from disclosure of these records. Consequently, even a slight public interest in disclosure, would be enough to satisfy the test for disclosure set out in sub-paragraph 8(2)(m)(i).

Finally, there is another reason for the commissioner's conclusion that secrecy is unjustified. It is the failure on the part of TSB to adequately consider the tests in sub-paragraph 8(2)(m)(ii) of the

Privacy Act. This provision authorizes disclosure of the records at issue when disclosure would clearly benefit the individual to whom the records relate. The commissioner pointed out that access to a censored version of the audio tape and transcript, has not given the requester and the widow sufficient information to enable the parties to assess and settle insurance claims, to the benefit of the deceased's estate.

For all these reasons, the commissioner found the complaint to be well-founded and recommended that the requested records be disclosed in their entirety. TSB refused to follow the recommendation. With the consent of the requester, the commissioner will ask the Federal Court to review the refusal to disclose.

Lessons Learned

It is not prudent to suggest lessons from a case which remains in dispute. However, it can be said that, all too often, institutions fail to properly consider the provisions of subsection 19(2) of the Act before invoking subsection 19(1) to withhold personal information. In particular, paragraph 19(2)(c) (by reference to subsection 8(2) of the *Privacy Act*) defines 14 circumstances in which personal information may be disclosed without the consent of the person to whom the information relates. All of these circumstances must be carefully assessed before a decision is taken to refuse access pursuant to subsection 19(1).

Cumulative Index of Case Summaries 1994-2002

SECTION 2

1999-2000 **A Little Extra Effort Required** 77
(Purpose of the Act – "Extend" the right of access)
Fisheries and Oceans Canada

SUBSECTION 2(1)

1994-1995 **From Bad to Worse – to Worst!** 67
(Purpose – Necessary exemptions – Limited and specific)
Office of the Inspector General of the Canadian Security Intelligence Service

SUBSECTION 2(2)

2000-2001 **Formal vs. Informal** 96
(Purpose of the Act – Complementary procedures)
Pest Management Regulatory Agency

SECTION 3

1993-1994 **Who's Minding the Shop?** 67
(Government institution – Schedule I)
Employment and Immigration Canada

1994-1995 **"E" (vaporating)-mail** 35
(Record – Machine readable record)
Immigration and Refugee Board

1999-2000 **Staying Away from the Shredders at National Defence** 68
(Record – Definition of "record")
National Defence

SECTION 4

1993-1994 **A Vignette of Errors** 57
(Right of Access – Records under the control of a government institution)
Fisheries and Oceans Canada

1993-1994 **Control and Wild Horses** 59
(Right of Access – Records under the control of a government institution)
National Defence

1993-1994 **Seek and Ye Shall Find** 62
(Right of Access – Records under the control of a government institution)
National Defence

1993-1994 **Overseas Scanning** 63
(Right of Access – Records under the control of a government institution)
Department of Foreign Affairs and International Trade

1994-1995 **My Diary Is My Business** 40
(Right of Access – Records under the control of a government institution)
Immigration and Refugee Board

1994-1995 **Check the Fine Print** 44
(Right of Access – Records under the control of a government institution)
Royal Canadian Mint

1994-1995 **Are Ministers' Offices Off-limits?** 51
(Right of Access – Records under the control of a government institution)
Canadian Radio-television and Telecommunications Commission

1995-1996	**Liquidating Confederation Life** (Right of access – Record under the control of a government institution) *Office of the Superintendent of Financial Institutions*	46
1995-1996	**Whose Videotapes Are They?** (Right of access – Record under the control of a government institution) *Environment Canada*	48
1997-1998	**When Ministers Leave** (Right of access – Records under the control of a government institution) *National Defence*	42
1999-2000	**A Little Extra Effort Required** (Right of access – Records under the control of a government institution) *Fisheries and Oceans Canada*	77
1997-1998	**'Top Secret' Documents Don't Top the Law** (Right of access – Records under the control of a government institution) *Citizenship and Immigration Canada*	47
1997-1998	**Control: Broadly Interpreted** (Right of access – Records under the control of a government institution) *Public Works and Government Services Canada*	48
1997-1998	**Control of Record** (Right of access – Records under the control of a government institution) *Atlantic Canada Opportunities Agency*	54
2000-2001	**Who Got the Loans?** (Right of access – Records under the control of a government institution) *Atlantic Canada Opportunities Agency*	100

SUBSECTION 4(3)

2001-2002	**Obtaining Data on the Handling of Access Requests** (Right of access – Records under the control of a government institution – Machine readable record) *Human Resources Development Canada*	54

SECTION 6

1994-1995	**Tug-o-war Over Fees** (Request for access to a record – Requirements) *Department of Foreign Affairs and International Trade*	33
1994-1995	**Tug-o-war Over Fees** (Request for access to a record – Requirements) *Citizenship and Immigration Canada*	33
1993-1994	**Historical Footnotes** (Request for access to records – Reasonable effort – Identify the record) *Canadian Security Intelligence Service*	59
1993-1994	**That Distant Feeling** (Request for access to a record – Identify the record – Notice where access requested) *Public Works and Government Services Canada*	63
1994-1995	**Deciding If Then Is Now** (Request for access to a record – Sufficient detail – Identify the record) *National Defence*	45

1995-1996 **What Price the PM's Car?** 43
(Request for access to a record – Identify the record)
Prime Minister's Office, Privy Council Office

1996-1997 **Hide and Seek** 56
(Reasonable efforts – Identify the records)
Fisheries and Oceans Canada

1998-1999 **The NCC Tapes** 47
(Request for access to a record – Duty to inform of existence of records – Duty to retain records – Duty to create records)
National Capital Commission

1998-1999 **To Shred or Not to Shred** 49
(Request for access to a record – Completeness of response – Improper destruction of records)
Health Canada

SECTION 7

1994-1995 **What Will We Do!** 43
Whatever Will We Do!
(Notice where access requested – Within thirty days after the request is received)
Health Canada

SECTION 9

1993-1994 **Delayed Departure** 57
(Extension of time limits – Consultations)
National Defence

1993-1994 **Waiting for Godot** 69
(Extension of time limits – Large number of records)
National Defence

PARAGRAPH 9(1)(b)

1996-1997 **Self-serving Delay in Releasing** 43
Report on Parolee who Committed Murder/Suicide
(Extension of time limits – Consultations)
National Parole Board

1996-1997 **Advanced Warning** 51
(Extension of time limits – Consultations)
Immigration and Refugee Board

PARAGRAPH 10(1)(a)

1995-1996 **Will No One Rid Me of that** 45
Troublesome Report!
(Record does not exist)
Transport Canada

1999-2000 **Legally Sound But Unhelpful** 72
(Record does not exist)
Finance Canada

SUBSECTION 10(2)

1994-1995 **Not Telling!** 40
(Existence of a record – Not required to indicate whether a record exists)
Canadian Security Intelligence Service

SUBSECTION 10(3)

1993-1994 **A Staggeringly Slow PCO** 68
(Deemed refusal)
Prime Minister's Office, Privy Council Office

1998-1999 **Nose Thumbing: Case 1: National Defence** 56
(Delay – Deemed Refusal – Involvement of minister)
National Defence

1998-1999 **Nose Thumbing: Case 2: Solicitor General of Canada** 58
(Delay – Systemic problems)
Office of the Inspector General

1994-1995 **Value for Money** 52
(Deemed refusal)
Canada Customs and Revenue Agency

1995-1996 **Waiting for Godot** 60
(Deemed refusal)
Correctional Service Canada

1995-1996 **The Ends Don't Justify the Means** 62
(Deemed refusal)
Prime Minister's Office, Privy Council Office

1996-1997 **Advanced Warning** 51
(Deemed refusal)
Immigration and Refugee Board

1996-1997 **Stalling on Polls** 54
(Deemed refusal)
Prime Minister's Office, Privy Council Office

1999-2000 **101 Damnations – Delays at National Defence** 63
(Deemed Refusal)
National Defence

SECTION 11

1993-1994 **A Pre-emptive strike?** 70
(Fees – Search – Prepare – Deposit)
National Defence

1993-1994 **What Price Computing?** 74
(Fees – Search – Prepare – Prescribed by regulations – Computer programming)
Finance Canada/Atlantic Canada Opportunities Agency

1995-1996 **Will That Be Cash or Credit Card?** 58
(Fees)
Public Works and Government Services Canada

2001-2002 **The Art of Fee Estimation** 50
(Fees – Search – Clarification)
Immigration and Refugee Board

SUBSECTION 11(2)

1994-1995 **Tug-o-war Over Fees** 33
(Fees – Additional payment)
Citizenship and Immigration Canada

1994-1995 **Tug-o-war Over Fees** 33
(Fees – Additional payment – In excess of five hours – Search – Prepare – Notice – Deposit)
Department of Foreign Affairs and International Trade

1994-1995 **A Taxing Request** 37
(Fees – Additional payment)
National Archives of Canada

PARAGRAPH 12(2)(b)

1997-1998 **When to Translate (1)** 43
(Language of access – Particular official language – Public interest)
Fisheries and Oceans Canada

1997-1998 **When to Translate (2)** 44
(Language of access – Particular official language – Public interest)
Indian and Northern Affairs Canada

SECTION 13

1993-1994 **Exploring Exceptions to Exemptions** 71
(Obtained in confidence – International organization of states – Consent)
Department of Foreign Affairs and International Trade

PARAGRAPH 13(1)(a)

1996-1997 **Missing the Mark** 48
(Information obtained in confidence – Government of a foreign state – Institution)
Prime Minister's Office, Privy Council Office

PARAGRAPH 13(1)(c) 47

2001-2002 **Duplicate Vehicle Registrations**
(Information obtained in confidence – Government of a province)
Statistics Canada

SUBSECTION 13(2)

1996-1997 **Missing the Mark** 48
(Information obtained in confidence – Government of a foreign state – Institution)
Prime Minister's Office, Privy Council Office

SECTION 14

1993-1994 **Poll after Poll: The End of the Affair?** 64
(Federal – provincial affairs – Could reasonably be expected – Injurious)
Prime Minister's Office, Privy Council Office

1996-1997 **Too Unity Conscious** 59
(Federal – provincial affairs – Could reasonably be expected – Injurious)
Agriculture and Agri-Food Canada

1997-1998 **Public Opinion Polls (cont'd)** 52
(Federal – provincial affairs – Could reasonably be expected – Injurious)
Prime Minister's Office, Privy Council Office

SUBSECTION 15(1)

1995-1996 **The Courtesies of Diplomacy** 52
(International affairs – Could reasonably be expected – Injurious)
Department of Foreign Affairs and International Trade

1996-1997 **Missing the Mark** 48
(Information obtained in confidence – Government of a foreign state – Institution)
Prime Minister's Office, Privy Council Office

1997-1998 **That "Tasty Tobin Tonic"** 50
(International affairs – Could reasonably be expected – Injurious)
Fisheries and Oceans Canada

2000-2001 **Disclosing E-Mail Addresses** 103
(International affairs – Could reasonably be expected – Injurious)
Department of Foreign Affairs and International Trade

PARAGRAPH 16(1)(a)

2001-2002 **Knowing Who to Ask** 49
(Lawful investigations – Security)
Royal Canadian Mounted Police

PARAGRAPH 16(1)(c)

1993-1994 **A Question of Candour** 71
(Could reasonably be expected – Injurious – Lawful investigations – Identity – Confidential sources of information)
National Defence

1995-1996 **Who's Calling the Shots?** 54
(Lawful investigations – Could reasonably be expected – Injurious)
National Defence

1996-1997 **Searching for Leaks at the IRB** 61
(Lawful investigations – Could reasonably be expected – Injurious)
Immigration and Refugee Board

1996-1997 **When a Public Inquiry Asks for Secrecy** 46
(Lawful investigations – Could reasonably be expected – Injurious)
National Defence

1998-1999 **Pan-Pan-Pan** 43
(Lawful investigations – What is "injurious")
Transportation Safety Board

1999-2000 **The Priority of Police Investigations** 61
(Could reasonably be expected – Lawful investigations – Obtained in the course of an investigation – Injurious)
Atlantic Canada Opportunities Agency

1999-2000 **Who Blew the Whistle?** 71
(Could reasonably be expected – Lawful investigations – Injurious)
Agriculture and Agri-Food Canada

2001-2002 **The Flip Side of the Coin** 51
(Could reasonably be expected – Injurious – Lawful investigations – Identity – Confidential source)
Canada Customs and Revenue Agency

SUBSECTION 16(2)

1995-1996 **What Price the PM's Car?** 43
(Facilitate the commission of an offence – Could reasonably be expected)
Prime Minister's Office, Privy Council Office

2001-2002 **Knowing Who to Ask** 49
(Reasonably be expected to – Commission of an offence)
Royal Canadian Mounted Police

SUBSECTION 16(3)

1993-1994 **The RCMP's Blanket Exemption** 66
(Policing services for municipalities – Province or municipality – Agreed not to disclose)
Royal Canadian Mounted Police

1994-1995 **RCMP Keeps Newfoundland's Secrets** 53
(Policing services for municipalities – Shall refuse – Agreed not to disclose)
Royal Canadian Mounted Police

1995-1996 **Classic Catch-22** 58
(Policing services – Province – Agreed not to disclose)
Royal Canadian Mounted Police

1996-1997 **Slipping Through the Cracks** 49
(Policing services – Province or municipality)
Royal Canadian Mounted Police

1997-1998 **Policy on Policy Manuals** 54
(Policing services – Province – Agreed not to disclose)
Royal Canadian Mounted Police

SECTION 17

1994-1995 **Danger in the Workplace** 36
(Safety of individuals – Could reasonably be expected)
Justice Canada

1999-2000 **Fear of Retribution** 75
(Safety of individuals – Could reasonably be expected)
Canadian Museum of Civilization

SECTION 18

1993-1994 **The sum of the parts** 73
(Economic interest of Canada – Commercial information – Substantial value)
Canada Mortgage and Housing Corporation

PARAGRAPH 18(a)

1999-2000 **Selling Government's Expertise** 60
(Economic interest of Canada – Commercial value – Substantial value)
Royal Canadian Mounted Police

PARAGRAPH 18(b)

1995-1996 **Marketing Government Records** 65
(Economic interest of Canada – Could reasonably be expected – Prejudice the competitive position)
Justice Canada

1999-2000 **Selling Government's Expertise** 60
(Economic interest of Canada – Could reasonably be expected – Prejudice the competitive position)
Royal Canadian Mounted Police

SECTION 19

1993-1994 **Dollars and Sense** 65
(Personal information – Name – Address – Financial transactions – Public interest – Clearly outweighs – invasion of privacy)
Public Works and Government Services Canada

1993-1994 **A Question of Candour** 71
(Personal information)
National Defence

1993-1994 **Who's Asking** 72
(Personal information – To whom the information relates)
Citizenship and Immigration Canada

1993-1994 **Public Servants, Private Lives** 72
(Personal information – Identifying number – Other particular assigned to the individual)
Fisheries and Oceans Canada

SUBSECTION 19(1)

1994-1995 **The Art of Appraising Art** 37
(Personal information – Financial transactions)
Canadian Cultural Property Export Review Board

1994-1995 **Bank Governor Retires** 49
(Personal information – Identifiable individual – Financial transactions)
Bank of Canada

1994-1995 **A Whistleblower** 50
(Personal information – Identifiable individual)
Public Works and Government Services Canada

1994-1995 **RCMP Keeps Newfoundland's Secret** 53
(Personal information – Criminal history – Dead for more than twenty years)
Royal Canadian Mounted Police

1995-1996 **When Cases are Settled Out of Court** 64
(Personal information – Discretionary benefit – Financial nature – Exact nature of the benefit)
Agriculture and Agri-Food Canada

1997-1998 **When to Translate (1)** 43
(Personal information – Identifiable individual)
Fisheries and Oceans Canada

1998-1999 **Pan-Pan-Pan** 43
(Personal information – Identifiable individual)
Transportation Safety Board

1998-1999	**Licence and Registration, Please!** (Personal information – Public servants) *Transportation Safety Board*	61
1998-1999	**Who Signed the Visas?** (Personal information – Public servants) *Citizenship and Immigration Canada*	64
1999-2000	**Refugees and Access to Legal Services** (Personal information – Identifiable individual) *Citizenship and Immigration Canada*	57
1999-2000	**Who Blew the Whistle?** (Personal information – Identifiable information) *Agriculture and Agri-Food Canada*	71
1999-2000	**Who's Calling? Who's Calling the Shots?** (Personal information – Identifiable individuals – Public servants) *Immigration and Refugee Board*	78
1999-2000	**Public Secrets** (Personal information – Identifiable individual – Discretionary benefit) *Canadian Cultural Property Export Review Board*	80
2000-2001	**Reneging on a Promise** (Personal information – Identifiable individual) *Transportation Safety Board*	97
2000-2001	**Keeping Tabs on Offenders** (Personal information – Identifiable individual) *National Parole Board & Correctional Service Canada*	101
2000-2001	**Number Please** (Personal information) *Department of Foreign Affairs and International Trade*	102
2000-2001	**Who Received Performance Bonuses?** (Personal Information – Identifiable individual – Discretionary benefit) *National Research Council of Canada*	45
2001-2002	**Status of Air Traffic Control Communications** (Personal information – Identifiable information) *Transportation Safety Board*	55

SUBSECTION 19(2)

1994-1995	**The Art of Appraising Art** (Personal information – Publicly available – Discretionary benefit – Financial nature – Exact nature of the benefit) *Canadian Cultural Property Export Review Board*	37
1994-1995	**Bank Governor Retires** (Discretionary benefit – Financial nature – Exact nature of the benefit) *Bank of Canada*	49
1994-1995	**A Whistleblower** (Publicly available – Public interest – Clearly outweighs – Invasion of privacy) *Public Works and Government Services Canada*	50

1995-1996 **Good Intentions Gone Awry** 60
(Personal information – Where disclosure authorized – In accordance – Act of Parliament)
National Parole Board

1995-1996 **Are Medals and Awards a Private Matter?** 63
(Personal information - Where disclosure authorized – Publicly available)
National Archives of Canada

1996-1997 **Who Receives Government Pensions?** 44
(Personal information – Where disclosure authorized – Publicly available – Consent – Public interest)
Public Works and Government Services Canada

1996-1997 **How Public are Parole Hearings?** 55
(Personal information – Where disclosure authorized – Consent – Publicly available)
National Parole Board

1997-1998 **Should Parents Know ?** 46
(Personal information – Where disclosure authorized – In accordance – Act of Parliament – Consent)
Department of Foreign Affairs and International Trade

1997-1998 **The Grey Area of "Public Interest"** 60
(Personal information – Where disclosure authorized – Section 8 of *Privacy Act* – Public interest)
Transport Canada

1999-2000 **Public Secrets** 80
(Personal information – Publicly available)
Canadian Cultural Property Export Review Board

2001-2002 **Who Received Performance Bonuses?** 45
(Personal information – Discretionary benefit – Financial nature)
National Research Council of Canada

2001-2002 **Status of Air Traffic Control Communications** 55
(Personal information – Where disclosure authorized – Consent)
Transportation Safety Board

PARAGRAPH 19(2)(a)

1999-2000 **Refugees and Access to Legal Services** 57
(Personal information – Where disclosure authorized – Consent)
Citizenship and Immigration Canada

PARAGRAPH 19(2)(b)

1999-2000 **Refugees and Access to Legal Services** 57
(Personal information – Publicly available)
Citizenship and Immigration Canada

2000-2001 **Keeping Tabs on Offenders** 101
(Personal information – Publicly available)
National Parole Board & Correctional Service Canada

PARAGRAPH 19(2)(c)

1999-2000 **Refugees and Access to Legal Services** 57
(Personal information – Public interest – Clearly benefits the individual)
Citizenship and Immigration Canada

2000-2001 **Reneging on a Promise** 97
(Personal information – Purpose for which the information compiled – Public interest)
Transportation Safety Board

2000-2001 **Keeping Tabs on Offenders** 101
(Personal information – Public interest)
National Parole Board & Correctional Service Canada

PARAGRAPH 20(1)(b)

1993-1994 **The Less Formal the Better** 60
(Commercial information – Confidential)
Canada Customs and Revenue Agency

1993-1994 **Inspecting Inspectors' Minutes** 61
(Financial information – Confidential)
Industry Canada

1993-1994 **Modest Proposals** 65
(Financial information – Commercial information – Confidential)
Transport Canada

1994-1995 **The Art of Appraising Art** 37
(Financial information – Confidential)
Canadian Cultural Property Export Review Board

1997-1998 **Transparent Bidding** 58
(Financial information – Confidential)
Public Works and Government Services Canada

1998-1999 **Pan-Pan-Pan** 43
(Technical information – Confidential)
Transportation Safety Board

2000-2001 **Discharging the Burden** 94
(Commercial information – Confidential)
National Defence

2001-2002 **Assessing Environmental Impact of CANDU Reactors** 46
(Commercial information – Confidential)
Natural Resources Canada

PARAGRAPH 20(1)(c)

1993-1994 **The Less Formal the Better** 60
(Could reasonably be expected – Material loss or gain)
Canada Customs and Revenue Agency

1993-1994 **Modest Proposals** 65
(Could reasonably be expected – Material financial loss – Prejudice the competitive position)
Transport Canada

1995-1996 **Whose Videotapes Are They?** 48
(Could reasonably be expected – Material financial loss or gain)
Environment Canada

1997-1998 **Third-Party Motives** 56
(Could reasonably be expected – Prejudice to the competitive position)
Public Works and Government Services Canada

1997-1998 **Transparent Bidding** 58
(Could reasonably be expected – Prejudice to the competitive position)
Public Works and Government Services Canada

1998-1999 **Pan-Pan-Pan** 43
(Competitive position)
Transportation Safety Board

2000-2001 **Discharging the Burden** 94
(Could reasonably be expected – Material loss or gain – Prejudice the competitive position)
National Defence

2001-2002 **Assessing Environmental Impact of CANDU Reactors** 46
(Could reasonably be expected – Material financial loss or gain – Prejudice to competitive position)
Natural Resources Canada

2001-2002 **The Collection of Duties on International Mail** 48
(Could reasonably be expected – Prejudice to the competitive position)
Canada Customs and Revenue Agency

PARAGRAPH 20(1)(d)

1993-1994 **Modest Proposals** 65
(Could reasonably be expected – Contractual or other negotiations)
Transport Canada

1997-1998 **Third-Party Motives** 56
(Could reasonably be expected – Contractual or other negotiations)
Public Works and Government Services Canada

2001-2002 **Assessing Environmental Impact of CANDU Reactors**
(Could reasonably be expected – Contractual or other negotiations) 46
Natural Resources Canada

SUBSECTION 20(2)

1995-1996 **Whose Videotapes Are They?** 48
(Product or environment testing)
Environment Canada

SUBSECTION 20(6)

1993-1994 **Weighing Public Interest** 61
(Public interest – Clearly outweighs in importance – Financial loss – Prejudice to – Competitive position)
Agriculture and Agri-Food Canada

1995-1996 **Whose Videotapes Are They?** 48
(Public interest – Clearly outweighs in importance – Financial loss)
Environment Canada

2000-2001 **Discharging the Burden** 94
(Public interest – In the public interest as it relates to public health, safety or protection of the environment – Clearly outweighs in importance – Financial loss)
National Defence

SECTION 21

1993-1994 **On Wearing Two Hats** 58
(Advice or recommendations – Consultant)
Canada Ports Corporation

1993-1994 **Where There's Smoke** 69
(Advice or recommendations – Officer or employee)
Health Canada

PARAGRAPH 21(1)(a)

1994-1995 **From Bad to Worse – to Worst!** 47
(Advice or recommendations)
Office of the Inspector General of the Canadian Security Intelligence Service

1994-1995 **Are RCMP Planes Safe?** 48
(Advice or recommendations – May refuse)
Royal Canadian Mounted Police

1997-1998 **What Were the Rules of the Game?** 61
(Advice or recommendations)
Industry Canada

1998-1999 **How Was the Choice Made?** 60
(Advice or recommendations)
Industry Canada

1998-1999 **Outsiders vs. Insiders** 63
(Advice or recommendations)
Jacques Cartier and Champlain Bridges Inc.

PARAGRAPH 21(1)(b)

1997-1998 **What Were the Rules of the Game?** 61
(Consultations and deliberations)
Industry Canada

1998-1999 **Outsiders vs. Insiders** 63
(Consultations and deliberations)
Jacques Cartier and Champlain Bridges Inc.

2000-2001 **Women's Role in the Navy** 93
(Consultations and deliberations – Officers or employees of a government institution)
National Defence

PARAGRAPH 21(1)(d)

1998-1999 **Outsiders vs. Insiders** 63
(Personnel management and administrative plans not yet in operation)
Jacques Cartier and Champlain Bridges Inc.

SECTION 22

1995-1996 **Unflattering Audit Reports** 50
(Testing or auditing procedures – Audits to be conducted – Would prejudice – Use – Results of particular tests)
Atlantic Canada Opportunities Agency

1996-1997 **Unfair Advantage** 57
(Testing procedures, tests and audits – Would prejudice – Use – Results of particular tests)
Department of Foreign Affairs and International Trade

SECTION 23

1994-1995 **Secrecy Gone Mad** 46
(Solicitor-client privilege)
Justice Canada

1996-1997 **Pressure Tactics** 52
(Solicitor-client privilege)
Canada Customs and Revenue Agency

1999-2000 **Spuds Secrets** 76
(Solicitor-client privilege)
Agriculture and Agri-Food Canada

SUBSECTION 24(1)

1998-1999 **Too Much Taxpayer Secrecy?** 66
(Statutory prohibitions against disclosure – Corporate income tax returns)
Canada Customs and Revenue Agency

1999-2000 **Public Secrets** 80
(Statutory prohibitions against disclosure)
Canadian Cultural Property Export Review Board

SECTION 25

1994-1995 **Are RCMP Planes Safe?** 48
(Severability – Information or other material contained in the record – Can reasonably be severed)
Royal Canadian Mounted Police

1997-1998 **When to Translate (1)** 43
(Severability – Information or other information contained in the record – Can reasonably be severed)
Fisheries and Oceans Canada

2000-2001 **Number Please** 102
(Severability – Information or other material contained in the record – Can reasonably be severed)
Department of Foreign Affairs and International Trade

SUBSECTION 28(4)

1994-1995 **Tangled Webs of Red Tape** 42
(Disclosure of record – Forthwith – Review of the decision under section 44)
Transport Canada

PARAGRAPH 30(1)(f)

1995-1996 **Somalia Case: Complainant Made It a Public Issue** 67
(Complaints – Any other matter relating to – Obtaining access to records under this Act)
National Defence

1999-2000 **Political Interference or Incompetence?** 65
(Complaints – Any other matter relating to – Obtaining access to records under this Act)
National Defence

1999-2000 **Staying Away from the Shredders at National Defence** 68
(Complaints – Any other matter relating to – Obtaining access to records under this Act)
National Defence

1999-2000 **A Little Extra Effort Required** 77
(Complaints – Any other matter relating to – Obtaining access to records under the this Act)
Fisheries and Oceans Canada

2001-2002 **Obtaining Data on the Handling of Access Requests** 54
(Complaints – Any other matter relating to – Obtaining access under this Act)
Human Resources Development Canada

SECTION 31

1993-1994 **A Staggeringly Slow PCO** 68
(Written complaint – made within one year)
Prime Minister's Office, Privy Council Office

SECTION 36

1994-1995 **My Diary Is My Business** 40
(Powers of Information Commissioner in carrying out investigations – Produce such documents and things as the commissioner deems requisite – Any record to which this Act applies – Under the control of a government institution)
Immigration and Refugee Board

PARAGRAPH 68(a)

1995-1996 **Marketing Government Records** 65
(Act does not apply - Published – Available for purchase)
Justice Canada

SECTION 69

1996-1997 **Advanced Warning** 51
(Confidences of the Queen's Privy Council – Cabinet)
Immigration and Refugee Board

1996-1997 **Pressure Tactics** 52
(Confidences of the Queen's Privy Council – Cabinet)
Canada Customs and Revenue Agency

SUBSECTION 69(1)

1999-2000 **An Unfortunate Attachment** 74
(Confidences of the Queen's Privy Council)
Industry Canada

PARAGRAPH 69(1)(a)

1998-1999 **The Shell Game** 54
(Confidences of the Queen's Privy Council)
Privy Council Office

2001-2002 **The Scope of Cabinet Secrecy** 52
(Confidences of the Queen's Privy Council)
Privy Council Office

SECTION 71

1995-1996 **Some Requesters get Better Treatment than Others** 56
(Manuals may be inspected by public – Facilities at the headquarters – Such offices of the institution – Reasonably practicable)
National Defence

1996-1997 **Manuals and Reading Rooms** 60
(Manuals – Used by employees of the institution – Programs or activities of the institution – Offices of the institution – Reasonably practicable)
Canada Customs and Revenue Agency

SECTION 73

1998-1999 **Who Has the Power?** 65
(Delegation by the head of a government institution – Renewal of delegation upon change of minister)
National Defence

CHAPTER IV: THE *ACCESS TO INFORMATION ACT* IN THE COURTS

The Role of the Federal Court

A fundamental principle of the *Access to Information Act*, set forth in section 2, is that decisions on disclosure of government information should be reviewed independently of government. The commissioner's office and the Federal Court of Canada are the two levels of independent review provided by the law.

Requesters dissatisfied with responses received from government to their access requests first must complain to the Information Commissioner. If they are dissatisfied with the results of his investigation, they have the right to ask the Federal Court to review the department's response. If the Information Commissioner is dissatisfied with a department's response to his recommendations, he has the right, with the requester's consent, to ask the Federal Court to review the matter. This year the Information Commissioner did not file new applications for review.

Individuals or the Crown are entitled to ask the Federal Court to review alleged excesses of jurisdiction by the commissioner in the conduct of his investigations. In this reporting year, such applications were made by the Crown and certain witnesses. These applications all relate to the commissioner's investigations of complaints relating to records held in the office of the Prime Minister and other ministers. Taken together with applications for judicial review filed by the Crown last year, the total of outstanding court actions by the Crown against the commissioner is 27.

The Commissioner in the Courts

Cases Completed

Canada (Information Commissioner) and TeleZone Inc.* v. *Canada (Minister of Industry)

2001 FCA 254, Court File Nos. A-824-99 and A-832-99
Federal Court of Appeal, Strayer, Décary and Evans JJ.A., August 29, 2001

Nature of Action

This matter involves an appeal of the decision by the Federal Court to dismiss the application for judicial review by both Telezone under section 41 and the Information Commissioner under section 42 of the Act.

Factual Background

TeleZone submitted an access request for information about the decision-making process used by Industry Canada in granting a licence to provide wireless telephone services. The request for records was, in a large part, refused on the basis that the information constituted "advice" and "recommendations" which qualify for exemption from the right of access under paragraph 21(1)(a) of the Act. Following an investigation, the Information Commissioner recommended the release of most of the information sought by TeleZone. Industry Canada complied in part but refused to disclose records showing the weighting assigned to the criteria

by which the licences had been assessed. The applications for a judicial review of that decision, by both the Information Commissioner and TeleZone, was dismissed by the Federal Court Trial Division in 1999. The Information Commissioner and TeleZone appealed from that judicial decision.

Issues before the Court

1. Must a court interpret the statutory exemptions to the right of public access to information under the control of government in light of both the purpose of the Act and the countervailing values that underlie the exceptions relied on?

2. How much deference is owed by the court to the head of an institution who, pursuant to paragraph 21(1)(a) of the Act, refuses to disclose information in response to an access request? Also, generally, how much deference is owed by the court to the commissioner's conclusions and recommendations?

3. What is the scope of the minister's statutory discretion in paragraph 21(1)(a) and paragraph 21(2)(a) of the Act, particularly as it concerns records containing "advice" or "recommendations"?

4. Pursuant to section 48 of the Act, does the institution bear the burden of proving that the discretion to refuse to disclose a record was exercised in accordance with law?

5. Does the institution have a legal obligation to provide reasons for the exercise of discretion to refuse to disclose?

6. Once a minister accepts advice (as, in this case, by approving the weightings to be used in assessing the criteria) does the information lose its character as "advice"?

Findings

1. Citing jurisprudence from both the Supreme Court of Canada and the Federal Court of Appeal, the court reiterated the principles that the right of public access to information under the control of government institutions should be construed broadly in light of the statutory purpose set out in subsection 2(1) of the Act and, correspondingly, the exceptions should be given as narrow a meaning as is consistent with their purpose and the statutory language in which they are expressed.

2. Echoing an earlier judgment of the Court of Appeal, the court confirmed that it is the duty of the courts to give the same kind of "liberal and purposive construction" to the interpretation of the public right to access that they give to statutory rights to be free from discrimination. Noting the notwithstanding clause contained in subsection 4(1) of the Act, which gives the Act priority over any conflicting legislation, the court cited a previous judgment by the Court of Appeal which affirmed that: "Parliament intended the Act to apply liberally and broadly with the citizen's right of access being denied only in limited and specific exceptions." However, the court added this cautionary note:

> "this does not mean that the court is to redraft the exemptions found in the Act in order to create more narrow exceptions. A court must always work within the language it has been given. If the meaning is plain, it is not for this

court, or any other court to alter it. Where, however, there is ambiguity within a section, that is, it is open to two interpretations, then this court must, given the presence of section 2, choose the interpretation that infringes on the public's stated right to access to information contained in section 4 of the Act the least."

With respect to issues such as the statutory interpretation that turns "on an understanding of the fundamental principles underlying the statutory scheme" or the interpretation of the "scope of the right of access and of the exemptions" or "questions respecting the operation of the statute", the court found that these issues are better dealt with by a "body independent of the executive rather than the institution resisting the request for access". On these questions of law, therefore, the court is the final arbiter and "correctness" is the appropriate standard of review, "especially given that the decision under review is that of a protagonist, not of an independent agency". Admitting that by virtue of his independence, legal powers, process and expertise, the Information Commissioner possesses a greater claim to judicial deference than those of a minister, the court hastened to note that nonetheless "while the court will consider the commissioner's reports with care, the court is entitled to differ from the commissioner on questions of law, mixed law and fact, without having to satisfy itself that the commissioner's conclusion was unreasonable".

On the other hand, the court noted, it is not for the court to substitute its opinion for that of the head of a government institution in exercising his or her statutory discretion under the Act.

"The Minister and his advisers are well placed to assess whether, if government is to operate effectively to advance the public interest, it is necessary for the effective working of the internal processes of government to maintain a measure of secrecy for communications between officials, and between officials and the Minister in developing policy."

However, while a policy of deference to expertise is maintained by the court in reviewing a minister's exercise of discretion under paragraph 21(1)(a) of the Act, the court noted it would be unhesitant to review the minister's discretion if it concluded that the latter was "clearly wrong" or that the decision was made in "bad faith, breach of natural justice" or "irrelevant considerations by the decision-maker".

3. Interpreting paragraph 21(1)(a) of the Act, the court held that by "exempting 'advice' and 'recommendations' from disclosure, Parliament must be taken to have intended the former to have a broader meaning than the latter, otherwise it would be redundant". However, because "advice" appears in "a paragraph limiting the right of access to government records, it should be given a narrow meaning in accordance with the provision in subsection 21(1) that exemptions 'should be limited and specific' ". According to the court, it includes "an expression of opinion on policy-related matters but exclude(s) information of a largely factual nature". Therefore, the court surmised, "the benefit of paragraph 21(1)(a) should be reserved for the opinion, policy or normative elements of advice, and should not be extended to the facts on which it is based". By way of further clarification, the court added that, for instance, "a memorandum to the minister stating that something needs to be decided,

identifying the most salient aspects of an application, or presenting a range of policy options on an issue, implicitly contains the writer's view of what the minister should do, how the minister should view a matter, or what are the parameters within which a decision should be made. All are normative in nature and are an integral part of an institutional decision-making process."

Turning its attention to paragraph 21(2)(a), the court noted that Parliament expressly provided that a record otherwise falling within the four corners of that provision must be disclosed if it contains a statement of reasons for a decision that affects the rights of a person. However, it emphasized that this statutory provision only applies "when a decision has been made that affects the rights of a person". The court went on to say, that "since TeleZone had no legal right to be awarded a discretionary licence, it cannot be said that it had any other rights that were adversely affected by the decision".

4. While noting that section 48 places on the head of the government institution the burden that a record is within an exemption, for instance, it contains "advice or recommendations" for the purpose of paragraph 21(1)(a), the court held that it is quite another matter to expect the head of the government institution to prove "that the decision not to disclose the exempted documents was made lawfully in the exercise of the statutory discretion". According to the Court of Appeal, when "in review proceedings instituted under sections 41 and 42 the minister has discharged the burden of establishing that a document falls within an exemption, the proceeding must be dismissed unless the applicant satisfies the court that the minister has failed lawfully to exercise the discretion to disclose an exempted document".

5. The court held that an institution has a "legal duty to give reasons for the discretionary refusal to disclose, when reasons are requested and fairness requires that they be given" because "the court cannot effectively exercise its statutory function of reviewing refusals to disclose information without some knowledge of the discretionary decision-making process". However, the reasons need not show "explicitly that the minister or his delegate considered the purposes of the Act and determined that the harm of disclosure outweighed the public interest in disclosure". In the instant case, the court concluded that the correspondence and memoranda "provided a sufficiently clear account of why the officials were opposed to disclosure as to enable the appellants to understand the basis of the decision and the court to perform its review function".

6. The court held that information which constituted "advice" in the past continues to qualify for the advice exemption even if its character changes subsequently. However, if a separate decision record had been created, that separate record would not be "advice".

Judicial outcome

Dismissing the appeals, the Federal Court of Appeal concluded that the refusal to disclose the final weightings by Industry Canada was not an unlawful exercise of discretion.

Future Action

The Information Commissioner has sought leave to appeal the decision to the Supreme Court.

Canada (Information Commissioner) v. Canada (Minister of Industry)

2001 FCA 253, Court File No. A-43-00
Federal Court of Appeal, Strayer, Décary and Evans JJ.A., August 29, 2001

Nature of action

This matter involves an appeal of a decision by the Federal Court Trial Division allowing the Information Commissioner's application pursuant to subsection 42(2) of the Act.

Factual background

Originally, the requester requested information pertaining to Direct-To-Home (DTH) and Direct Broadcast Satellite (DBS) services. Some records were released to the requester while others were withheld under various exemptions under the Act. During the course of the subsequent investigation by the Information Commissioner, Industry Canada indicated its willingness to disclose the evaluation criteria while maintaining the exemption of the weighting percentages. However, the Information Commissioner found that the percentage weighting did not properly qualify for exemption from the right of access under paragraph 21(1)(a), as these weightings did not constitute "advice" or "recommendations". With the consent of the requester, the Information Commissioner applied to the Federal Court Trial Division for a review of that decision. The requester, Mr. Patrick McIntyre, was added as a party to this application when he filed a notice of appearance with the court.

At trial, the court ruled in favour of Mr. McIntyre and the Information Commissioner, emphasizing that the nature of the evaluation criteria and weighting, which were prepared by officials in the ministry, actually changed from "advice and recommendations" when the minister approved them; once approved, they became his decisions rather than "recommendations" to him and they no longer fell within paragraph 21(1)(a) of the Act.

The Minister of Industry appealed the decision to disclose the percentage weighting to the requester. This appeal was heard immediately after the consolidated appeals in *Canada (Information Commissioner)* v. *Canada (Minister of Industry)* and *3430901 Canada Inc. & TeleZone Inc.* v. *Canada (Minister of Industry)* (court files A-824-99 and A-832-99).

Issue before the Court

1. Did the documents containing the final weightings lose their character as "advice and recommendations" pursuant to paragraph 21(1)(a) of the Act after the minister decided to adopt them as the basis of his decision to award the licence to the applicant?

2. Was the minister's discretion to disclose lawfully exercised?

Findings

Since the reasons for the decision in *Canada Inc. & TeleZone Inc.* v. *Canada (Minister of Industry)* (court file A-832-99) are applicable to the disposition of this appeal, it is not necessary to repeat them in detail here.

The court noted that the documents in dispute were part of the final version of a slide deck and briefing note prepared for the advice of the minister by senior officials setting out the evaluation criteria, and the weightings assigned to them, for use in determining the award of licences. When created, the court added, these documents clearly contained "advice and recommendations" to the minister within the meaning of paragraph 21(1)(a). Paraphrasing the decision given in

TeleZone (cited above), the court concluded that paragraph 21(2)(a) of the Act did not apply because "the contents of the documents did not lose its character as advice with the minister's apparent adoption of the slide deck as the basis of his decision to award the licence" and "the decision to award the license did not affect anyone's legal rights".

Drawing again attention to the reasons given in TeleZone, the court confirmed that the reverse onus provision in section 48 of the Act does not apply to the review of the exercise of the discretion to withhold an exempt document. Writing for the unanimous bench, Justice Evans noted that it is "not the court's function to substitute its view for that of the minister's delegate on how a statutory discretion should have been exercised". The Appeal Court concluded that "judicial intervention in the exercise of this administrative discretion on the ground of unreasonableness is not warranted, unless the weight attached to the public interest in non-disclosure was quite disproportionate in view of the nature of the limitation on the right to access that thereby would be involved". However, he wrote, "In my view, the exercise of the minister's discretion was not shown to be unreasonable."

Judicial Outcome

The application was allowed.

Future Action

The Information Commissioner has sought leave to appeal the decision to the Supreme Court.

Attorney General of Canada and Janice Cochrane* v. *Canada (Information Commissioner of Canada)

2002 FCT 136, Court File Nos. T-2276-00 and T-2358-00
Federal Court Trial Division, Kelen J., February 6, 2002

Nature of action

This matter involves two applications for judicial review under section 18.1 of the *Federal Court Act* to set aside two Information Commissioner's Orders with Respect to Production of Records issued pursuant to section 36 of the Act.

Factual background

In March 2000, a number of requests were made to Citizenship and Immigration Canada (CIC) for access to records concerning the Immigrant Investor Program. Under paragraph 9(1)(a) of the Act, CIC extended the time limit in which it could respond to the requests to three years. Following an investigation which determined such a delay to be unreasonable, on September 20, 2000, the Information Commissioner recommended that responses be given by specified dates. He also informed the minister that failure to resolve the matter (by acceptance of the recommendation) would necessitate a "phase two" investigation into a matter which the Act "deems" to have been a refusal.

After rejection of the recommendation, on November 22, 2000, the Information Commissioner issued an Order with Respect to Production of Records to Ms. Janice Cochrane, the Deputy

Minister, CIC, requiring the production of the records relevant to the access request. The Attorney General and CIC asked the Federal Court to review this order. Acting on its own self-initiated complaint, the Information Commissioner issued a second Order with Respect to Production of Records. The Attorney General and CIC also asked the Federal Court to review this order.

Issues before the Court

1. How much judicial or curial deference should the court give to decisions of the Information Commissioner?

2. Was the first Order with Respect to Production of Records in excess of the jurisdiction of the Information Commissioner? Does the commissioner's investigation end when the results are reported to the head of the institution or when the results are reported to the complainant?

3. Did the Information Commissioner have the jurisdiction to issue the second Order with Respect to Production of Records on the basis that he had self-initiated a new complaint pursuant to subsection 30(3) of the Act, which arose from the results of his first investigation, namely that the extension of time was unreasonable and therefore constituted a "deemed refusal"? An underlying question is whether an "unreasonable extension" is a "deemed refusal" under the Act.

4. Were the Orders with Respect to Production of Records intended to turn a recommendation-making power into an order-making power?

5. Absent a power to seek judicial review of whether an extension of time is unreasonable, is the Information Commissioner prevented from taking another course of action?

Findings

1. Relying on an earlier decision by the Supreme Court of Canada, the court confirmed that the appropriate standard of review for decisions of the Information Commissioner to proceed with an investigation is that of "correctness" and, as a result, these decisions are afforded little deference. The "correctness standard" means that the reviewing court must agree with the decision under review. If it does not, the decision is in error and will be quashed.

2. Noting that the power to issue an Order with Respect to Production of Records found in paragraph 36(1)(a) and subsection 36(2) of the Act is "in relation to the carrying out of the investigation", the court observed that "when the investigation is completed, the subpoena power is therefore exhausted". The court held that the investigation into the first complaint was completed on September 20, 2000, when the commissioner reported the results to the minister. The court did not accept the commissioner's view that he retains investigative jurisdiction until the results are reported to the complainant.

3. Noting that Parliament had clearly provided for "deemed refusals" in subsection 10(3) but not elsewhere in the Act, the court went on to say that a "deemed refusal" is when a department "fails to give access to the record within the time limits set out in the Act". Since "in this case the extended time limit had not expired, there can be no 'deemed refusal' to give access". According to the court, under the Act there is no provision for the Information Commissioner "to deem an unreasonable extension of time as a refusal". Having made his findings that the extensions were unreasonable

and making recommendations for shorter periods, that was the end of the Information Commissioner's "jurisdiction with respect to the investigation of the requester's complaints". Therefore, according to the court, the Information Commissioner "did not have the jurisdiction to self-initiate a complaint with a 'deemed refusal' and did not have the jurisdiction to issue the second subpoena in relation to the second investigation".

4. The court concluded that it was "not proper use of the subpoena power to summons the 270,000 pages of documents which CIC stated it could not process on an immediate basis". It also observed that, in doing so, the Information Commissioner effectively required "the department to produce the documents which the respondent had recommended to be produced by December 6, 2000, but which the deputy minister respectfully said was not possible". According to the court, in the case at bar, the Information Commissioner "overstepped his role and legal jurisdiction by ordering a government institution to implement his recommendations when the government institution indicated that it would not be able to implement the recommendation".

5. The court pointed out that, in the case of complaints that an extension of time is unreasonable, the Information Commissioner has the power to investigate such complaints and to make findings and recommendations to the department involved. However, he does not "have the power to seek judicial review of whether an extension of time is unreasonable". Instead, the court observed, the Information Commissioner's sole recourse is to "report to Parliament that a particular department is not acting in a reasonable manner with respect to the objectives of the Act" and "publicly make highly critical comments about government departments".

Judicial Outcome

The application was granted. According to the Federal Court, the two subpoenas or orders for the production of documents were made without jurisdiction. They were set aside.

Future Action

The Information Commissioner has appealed this decision to the Federal Court of Appeal.

Information Commissioner of Canada* v. *The Attorney General of Canada and Janice Cochrane

Court File No. A-832-00
Federal Court of Appeal, Linden, Sexton and Sharlow JJ.A., November 28, 2001

Nature of action

This matter involves an appeal of an order issued on December 14, 2000, by the Federal Court Trial Division staying an Order with Respect to the Production of Records issued by the Information Commissioner of Canada in furtherance of his investigations into both "deemed" and "actual" refusals by Citizenship and Immigration Canada (CIC) to disclose records in 25 separate complaints.

Factual background

By motion in the Federal Court Trial Division, CIC sought to have the Order with Respect to the Production of Records stayed in the context of litigation seeking to squash the very same order for want of jurisdiction on the part of

the Information Commissioner to investigate "deemed refusals" to disclose records after CIC had taken a three-year extension of time. (See summary in 2000-2001 Annual Report at page 119). On December 17, 2000, a week before the motion was heard, CIC advised the Information Commissioner by letter that it would cooperate fully with the latter's investigations into "actual" refusals to disclose records. Even though a copy of that very letter was with the Motions Judge, the latter failed to distinguish between "actual" and "deemed" refusals and granted the motion staying the Order with Respect to the Production of Records targeting both the "actual" and the "deemed" refusals to disclose records. The Information Commissioner appealed that decision, on the basis that the Motions Judge had erred in law in granting the stay in relation to "actual" refusals.

Issue before the Court

Did the Motions Judge err in granting a stay of the Order with Respect to the Production of Records concerning "actual" refusals?

Findings

At the appeal hearing, the court ordered a modification to the original Trial Division order stipulating that it did not apply to an investigation of a complaint by the Information Commissioner with respect to an "actual" refusal to disclose records. The Crown admitted that it would suffer no harm from the granting of this appeal.

Judicial Outcome

The appeal was granted.

Canada (Information Commissioner)* v. *Canada (Canadian Cultural Property Export Review Board)

2001 FCT 1054, Court File No. T-785-00
Federal Court Trial Division,
Rouleau J., September 27, 2001

Nature of action

This matter involves an application for judicial review under section 42 of the Act of a refusal by the Canadian Cultural Property Export Review Board (CCPERB) to release records pertaining to the Board's review, and approval, of a tax credit request in relation to a donation of archives and memorabilia by Mr. Mel Lastman and his family. In refusing disclosure, the Board relied upon sections 19 and 24 of the Act as well as section 241 of the *Income Tax Act*.

Factual background

In 1998, the former mayor of North York, Ontario, approached the municipal authorities indicating his desire to donate a series of documents. Eventually, the CCPERB convened a review board to determine if the collection of documents would be of archival value and whether it met the criteria under the *Cultural Property Export and Import Act* to be certified as a donation. After reviewing the opinion submitted by experts, the Board advised Mr. Lastman that the collection met the criteria and confirming its fair market value, forwarded the required cultural property income tax certificate. The amount of the tax credit was subsequently made public at a press conference held by Mr. Lastman. In September 1998, a journalist requested access to a number of records concerning this transaction, including a copy of the appraisal report of the fair market value of the archival property. Arguing that the

records at issue constitute personal information, as defined in the *Privacy Act*, the Board, relying on sections 19 and 24 of the Act, refused disclosure (section 24 refers to section 241 of the *Income Tax Act*). After investigating the resulting complaint, the Information Commissioner recommended disclosure of the records containing information which Mr. Lastman had already disclosed.

Issues before the Court

1. Is the tax certificate a "discretionary benefit of a financial nature" and, hence excluded from the definition of "personal information" by virtue of paragraph 3(l) of the *Privacy Act*?

2. Even if the information is "personal information", is disclosure required by paragraph 19(2)(b) of the *Access to Information Act*?

3. Does section 241 of the *Income Tax Act* prevent disclosure?

Findings

The court found that the information withheld by CCPERB fell within the exception set out in paragraph 3(l) of the *Privacy Act*, in that information relating to any discretionary benefit of a financial nature conferred on an individual, including the name of the individual and the exact nature of the benefit is disclosable. Noting that Mr. Lastman's career as a public official and businessman is in the public domain and that Mr. Lastman had disclosed the amount of the tax certificate, the court concluded: "It seems clear that the information in question must still be disclosed by virtue of it being publicly available within the meaning of paragraph 19(2) of the Act." The court rejected the arguments advanced under the *Income Tax Act* noting that "taxpayer information refers to information about specific taxpayers obtained through tax returns and collected during tax investigations which would reveal the person's identity". Where that information has been publicly disclosed by the taxpayer himself or "is generally known to be in the public domain and be compiled with some effort, that individual's privacy cannot be said to have been breached".

Judicial Outcome

The application was allowed.

Future Action

On October 29, 2001, the Board filed an appeal (A-633-01) as well as a motion for a stay of the instant decision. The Federal Court of Appeal dismissed the motion noting that "whatever may be the merits of the appellant's irreparable harm arguments in the case of confidential information, they do not apply to the usual facts here. Mr. Lastman made the information public. The appellant's arguments do not establish irreparable harm when the information is already public." The records at issue have been released to the requester. The Information Commissioner has filed a motion requesting that the appeal be dismissed on the ground of mootness.

The Federal Court of Appeal granted the Information Commissioner's motion and dismissed the appeal with costs.

Cases in progress

Commissioner as Applicant/Appellant

The Information Commissioner of Canada* v. *The Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police and Privacy Commissioner of Canada

SCC 28601

Supreme Court of Canada

(See 2000-2001 Annual Report, p. 111 and 1999-2000 Annual Report, p. 47 for further details.)

The commissioner sought leave to appeal the decision of the Federal Court of Appeal in court file A-820-99 to the Supreme Court of Canada. Leave to appeal was granted on September 13, 2001. The central issue in this appeal is whether the RCMP may invoke the privacy exemption (subsection 19(1) of the *Access to Information Act*) to withhold a list of previous postings of RCMP officers. This case is set to be heard during the fall of 2002. The result of the appeal will be reported in next year's annual report.

The Information Commissioner of Canada* v. *Canada Post Corporation and Minister of Public Works and Government Services Canada and Peter Howard

A-489-01

Federal Court of Appeal

This is an appeal of an order of Madam Justice Tremblay-Lamer varying the confidentiality order issued by Mr. Justice Blanchard in court file T-2117-00.

On May 1, 2000, the Minister of Public Works and Government Services Canada (PWGSC) received a request for access to a specific report which had been provided to it by Canada Post. The request was denied as being a cabinet confidence and the requester complained to the Information Commissioner.

During the Information Commissioner's investigation, the Minister of Public Works changed his position and determined that some of the requested information was not excluded pursuant to section 69. Notices pursuant to sections 27 and 28 were sent to Canada Post indicating that PWGSC intended to disclose some of the requested information.

On October 23, 2000, Canada Post applied to the Federal Court of Canada pursuant to section 44 of the Act seeking to block disclosure. On December 7, 2000, in the course of the proceedings, Mr. Justice Blanchard issued a confidentiality order. The Information Commissioner was not a party to these proceedings.

On August 17, 2001, in the course of the commissioner's ongoing investigation into the refusal to disclose some of the requested information, PWGSC refused to provide records to the commissioner because of the confidentiality order issued by Justice Blanchard. The commissioner took the view that the confidentiality order did not justify refusal to provide records to him. He issued a subpoena duces tecum requiring the ATIP coordinator at Public Works and Government Services Canada to produce the information.

The minister filed a motion for a variance of Mr. Justice Blanchard's confidentiality order in order to comply with the subpoena. The Information Commissioner was granted leave to intervene on the motion and opposed the motion arguing that there was no conflict between the confidentiality order and the subpoena. The commissioner's reason for opposing the

motion was to ask the court to settle, for the future, the principle that disclosure of records to the commissioner does not violate any confidentiality order which is issued in a parallel section 44 case.

On August 23, 2001, the Motions Judge, Madam Justice Lamer, agreed that there was no conflict between the confidentiality order and the subpoena but, by abundance of caution, she varied the confidentiality order. The Information Commissioner appealed that decision in order to seek a more definitive direction for future cases.

The Information Commissioner of Canada* v. *The Minister of Citizenship and Immigration and P. Pirie

A-326-01
Federal Court of Appeal

(See 2000-2001 Annual Report, p. 110 and 1999-2000 Annual Report, p. 43-44 for more details.)

In this case, the Information Commissioner has appealed the decision of Madam Justice Dawson, dated May 4, 2001, in which she found that paragraph (i) of the definition of "personal information," found in section 3 of the *Privacy Act*, precluded the release to Mr. Pirie of the names of certain individuals who expressed opinions about Mr. Pirie in the course of a workplace administrative review. Justice Dawson concluded that only the names of persons who had a job responsibility to express views about Mr. Pirie should be disclosed.

The Information Commissioner takes the view that paragraphs 3(e) and 3(g) of the *Privacy Act* make it clear that the identities of all persons expressing views or opinions about an individual become the personal information of the individual and, hence, are accessible by the subject individual. The Privacy Commissioner of Canada sought, and was granted, leave to intervene. In his memorandum of fact and law, the Privacy Commissioner supports the position taken by the Information Commissioner. The result of the appeal will be reported in next year's annual report.

The Minister of Environment Canada* v. *The Information Commissioner of Canada and Ethyl Canada Inc.

A-233-01
Federal Court of Appeal

(See Annual Report 2000-2001 p. 107 for more detail about the proceedings in Trial Division.)

On April 12, 2001, the minister filed an appeal of the order of Mr. Justice Blanchard requiring the minister to disclose certain information which had been withheld as constituting cabinet confidences. Mr. Justice Blanchard found that the refusal to disclose constituted an effort to circumvent Parliament's intention that background information presented to cabinet should be disclosed once the relevant decisions are made public ([2001] 3 FC 514 (TD)). This appeal is ready for hearing since December 12, 2001. The outcome will be reported in next year's annual report.

The Information Commissioner of Canada* v. *The Attorney General of Canada and Brigadier General Ross

T-656-01, T-814-01 and T-1714-01
Federal Court Trial Division

These three applications for judicial review were made by the Information Commissioner and seek to quash certificates issued by an employee of

the Prime Minister pursuant to former sections 37 and 38 of the *Canada Evidence Act*. These certifications claim that it would be injurious to national defence or national security to provide certain information to the Information Commissioner in the course of his private investigations. This is the first time since the coming into force of the *Access to Information Act* that such an objection has been made to a commissioner during his investigations.

In his Notices of Application, the Information Commissioner has taken the position that production of the withheld documents to him would not constitute "disclosure" and would not jeopardize any public interest. No date for a hearing has been set.

However, a new development may resolve the matter. The *Anti-Terrorism Act*, which came into force on December 18, 2001, abrogated sections 37 and 38 of the *Canada Evidence Act*. No comparable certificates have been issued under the amended Act. At this writing, there is some indication that the Crown may be prepared to produce the records to the commissioner.

The Information Commissioner of Canada* v. *The Executive Director of the Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board

T-465-01
Federal Court Trial Division

(See Annual Report 2000-2001, p. 116, for more details.)

In this case, the Information Commissioner has, pursuant to section 42 of the Act, asked the Federal Court to order the disclosure to a journalist of audiotapes and transcripts of conversations between a pilot and air traffic controllers relating to the crash of a Kelner Airways flight near Clarenville, Nfld. The institution relied on subsection 19(1) to withhold the requested information since, in its view, the content of the transmissions is the personal information of the persons involved in the communication.

By way of this motion, Nav Canada sought an order adding it as a party to this application pursuant to rules 303(1)(a) and 104(1)(b) of the Federal Court Rules, 1998. Nav Canada records all conversations between its air traffic controllers and air crews. The judge found that Nav Canada is directly affected by the relief sought by the commissioner and added it as a party respondent.

The Information Commissioner's appeal (A-382-01) from the order granting Nav Canada full party status was dismissed.

The case will continue before the Trial Division and the results will be reported in next year's annual report.

The Commissioner as respondent in Trial Division

The Attorney General of Canada et al.* v. *The Information Commissioner of Canada

T-582-01, T-606-01, T-684-01, T-763-01, T-792-01, T-801-01, T-877-01, T-878-01, T-880-01, T-883-01, T-887-01, T-891-01, T-892-01, T-895-01, T-896-01, T-924-01, T-1047-01, T-1049-01, T-1083-01, T-1448-01, T-1909-01, T-1910-01, T-1254-01, T-1255-01, T-1640-00, T-1641-00, T-2070-01
Federal Court Trial Division

At last count, the Attorney General and various individuals, who have appeared as witnesses before the Information Commissioner in investigations concerning records held in the offices of the Prime Minister and ministers, had filed 27 applications for judicial review seeking the determination of five legal issues. More specifically, these applications seek declarations:

i) that specific documents are not under the control of a government institution,

ii) that the commissioner does not have the jurisdiction to issue certain confidentiality orders,

iii) that the commissioner does not have the jurisdiction to photocopy certain documents provided to him pursuant to a subpoena duces tecum,

iv) that the commissioner may not require the production of records which allegedly qualify for solicitor-client privilege, and

v) that the commissioner may not ask certain questions during his investigations.

Given the complexity of this litigation, the Associate Chief Justice appointed Mr. Justice McKeown to manage all 27 files, and the 3 applications brought by the Information Commissioner (see page 86). In August 2001, both the commissioner and the Attorney General brought procedural motions before the case management judge. The Attorney General sought to consolidate all 27 procedural files as well as the three applications brought by the Information Commissioner challenging the sections 37 and 38 objections, into one "super" file dealing with seven distinct legal issues. She also sought production of transcripts of the evidence heard during private proceedings before the commissioner, to be provided to the court, the Attorney General of Canada and to counsel for the Attorney General.

The commissioner opposed this motion. In his opinion, the consolidation proposed by the Attorney General would be unworkable given the number of files and the distinct legal issues raised therein. With respect to the request to produce the transcripts of his private proceedings, the commissioner argued that he is precluded from providing any information to the court by sections 62 and 65 of the Act because the application was not brought under the Access Act but under the *Federal Court Act*. The commissioner further argued that, given the provisions of the Act and earlier jurisprudence of the Supreme Court of Canada, the Federal Court is precluded from requiring the production of this information in accordance with the Federal Court Rules, 1998. The Information Commissioner also argued that the Attorney General is legally precluded from having access to the confidential transcripts and that the Charter argument advanced by the applicants did not require production of the confidential transcripts.

The court held that there is insufficient common evidence to justify consolidation of all 30 applications, and found that the Information Commissioner would be substantially prejudiced if the applications were consolidated. Specifically, the court held that the applicants could improve their position by indirectly obtaining disclosure of evidence which they had not shown to be necessary in those applications, and that this would be contrary to the spirit and letter of the confidentiality provisions set out in the *Access to Information Act*. The court ordered the applications be consolidated into seven groups to be heard serially.

As regards the filing of confidential transcripts, the Information Commissioner was ordered to file his confidential transcripts in four of the seven groups of applications. The court found, *inter alia*, that the Act did not preclude a court from obtaining a confidential transcript; as such, there was no conflict between rules 317 and 318 and the confidentiality provisions of the Act. Although the court found that the applicants had only identified certain portions of the transcripts as relevant to the determination of the applications, the transcripts in their entirety were nevertheless ordered to be filed with the court. Further, the court ordered the production of the transcripts in a group of three applications not subject to rules 317 and 318 of the Federal Court Rules (1998) which were brought by the Information Commissioner to determine whether the government of Canada may properly refuse to provide some information required by the Information Commissioner in the conduct of his private investigation. (See page 86 for details.) This ruling regarding the filing of confidential transcripts has been appealed by the commissioner.

In his motion, heard at the same time, the commissioner sought to have the law firm of Borden Ladner Gervais LLP removed as counsel of record. This motion was brought because of the commissioner's concern that counsel could not properly represent the witnesses and the Crown at the same time without being in conflict with their confidentiality obligations to the individual witnesses. It is the Information Commissioner's view that the Crown, as represented by the Attorney General, does not have the right to be privy to the private evidence of individual witnesses who are Crown employees.

At the same time, the commissioner also sought to have the Attorney General removed as an applicant in these applications for judicial review. The commissioner took the position that the Attorney General, representing the Crown, is neither an affected party nor a necessary party to these applications.

The applications to remove certain counsel as solicitors of record and to strike the Attorney General of Canada as a party were denied. The court concluded that the Information Commissioner's Orders of Confidentiality adequately protect the confidentiality of the Information Commissioner's investigation process and ensure that no confidential evidence would be provided to the Attorney General of Canada.

On the issue of standing, the court held that the Attorney General "as well as seeking remedies in all these applications pursuant to her obligation to ensure that the public interest is protected, is also acting pursuant to her authority to regulate and conduct 'all litigation for or against the Crown or any department'". Further, the court

held that the Attorney General was not seeking access to confidential information but was seeking to have the confidential information reviewed by a court in order to determine whether there has been an abuse of discretionary powers by the Information Commissioner. The Attorney General was seeking to have judicial review of the procedural role of the Information Commissioner, and as such, was entitled, according to the Court, to bring the applications for judicial review.

The solution fashioned by the court was to preserve the Information Commissioner's confidentiality orders by allowing counsel for the Attorney General to view the confidential transcripts in accordance with the Information Commissioner's orders of confidentiality.

Mertie Anne Beatty et al.
v. The Chief Statistician et al.

T-178-02
Federal Court Trial Division

This application was filed, pursuant to section 18 of the *Federal Court Act*, on February 5, 2002, seeking the issuance of an order requiring the 1906 Census data to be transferred from Statistics Canada to the National Archives. The applicant would have a right of access to the records if they were held by the National Archives. The Information Commissioner was named as a respondent party even though he has no power to compel the disclosure of the records. The Information Commissioner takes the position that he has improperly been named as a respondent since there are no orders or relief sought against the Information Commissioner in this case.

Commissioner as an intervener

The Attorney General of Canada et al. v. ***Babcock et al.***

SCC 28091
Supreme Court of Canada

On May 25, 2001, the Information Commissioner sought leave to intervene in this appeal to the Supreme Court of Canada. On June 18, 2001, the Information Commissioner was granted leave to intervene in this case which raised the proper interpretation of section 39 of the *Canada Evidence Act* with respect to the validity of a certificate issued by the Clerk of the Privy Council and asserting cabinet confidence.

The background of this case is as follows:

On June 6, 1990, the Treasury Board made a decision to authorize higher pay compensation for Toronto LA's. Babcock and the other Vancouver lawyers alleged that, as a result of that decision, the salary increase was withheld from them and they have, since 1990, received lower salaries than those provided to legal officers of the same classifications and who perform equivalent work, of equivalent worth, and with equivalent responsibilities, in Toronto. Babcock et al brought an action in the Supreme Court of British Columbia seeking a remedy for the alleged discriminatory treatment.

During the proceedings before the Supreme Court of British Columbia, on August 20, 1998, the Clerk of the Privy Council certified under section 39 of the *Canada Evidence Act* that 51 documents contained information constituting confidences of the Queen's Privy Council and objected to the disclosure of the documents and the information contained therein. Some

of these 51 documents had previously been disclosed by the Crown to the other side.

On Babcock et al's motion to compel disclosure of all documents listed in the certificate, the chambers judge held that section 39 applied to the proceeding and was constitutionally valid. He refused to question the validity of the certificates even though they concerned records already disclosed.

On appeal, the majority held that the protection of section 39 had been waived for all documents covered by the certificate and ordered them produced. The court also held that the certificate was defective, as it was not sufficient that the section 39 certificate describe cabinet documents simply by tracking the language of the section. The Attorney General was granted leave to appeal before the Supreme Court of Canada.

The Information Commissioner sought and was granted leave to intervene in the matter. Given the commissioner's experience with the manner in which section 39 of the *Canada Evidence Act* is applied by the Clerk of the Privy Council, the commissioner argued that the court should not interpret section 39 as an absolute bar to judicial review of secrecy certificates issued thereunder.

Canada Tobacco Manufacturer's Council A and B (Confidential) v. ***The Minister of National Revenue, The Information Commissioner of Canada and Robert Cunningham***

T-877-00
Federal Court Trial Division

(See Annual Report 2000-2001, p. 119, for further details.)

This application for review has been ready for hearing since May 2001 but has not yet been set down for trial. The outcome will be reported in next year's annual report.

Court Cases Not Involving the Information Commissioner

Atlantic Prudence Fund Corp. v. ***Canada (Minister of Citizenship and Immigration)***

2001 FCT 556, Court File Nos. IMM-2294-96, IMM-2296-96, and IMM-2297-96
Federal Court Trial Division, Hugessen J., April 12, 2001

Nature of action

This matter involves a motion asking the court to direct the administrator of the court to send the Information Commissioner a letter asking him to expedite the investigation of a complaint filed by Atlantic Prudence Fund Corp.

Factual background

Having brought applications for judicial review with regard to certain ministerial decisions made under the *Immigration Act*, Atlantic Prudence made a request for access to certain records it needed for the court proceeding. In response, the minister invoked certain exemptions to refuse to disclose portions of some of the documents requested. Atlantic

Prudence filed a complaint with the Information Commissioner. Dissatisfied with the time taken to complete the investigation of its complaint by the Information Commissioner, Atlantic Prudence asked the court handling its judicial review application to direct its administrator to write to the Information Commissioner.

Issue before the Court

Does the court have jurisdiction to make such an order?

Findings

Noting that it would be inappropriate for the court "to attempt to use its 'persuasive' powers towards an official whose decision the court may ultimately be called upon to judge", the court did not address the issue of jurisdiction. However, the court added that, to order the administrator to send such a letter would "interfere with that very independence which is a necessary part of the commissioner's function and credibility. It would be a misuse of the court's authority."

Judicial outcome

The motion was dismissed.

Rubin* v. *Canada (Minister of Foreign Affairs and International Trade)

2001 FCT 440, Court File No. T-2304-98
Federal Court Trial Division,
Blanchard J., May, 2001

Nature of action

This matter involves an application, under section 41, of a decision by the Minister of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT) seeking the review of the decision by the minister to deny access to records concerning the sale by Atomic Energy of Canada Limited (AECL) of nuclear reactors to China.

Factual background

In response to an access request for certain records relating to the sale of nuclear reactors to China, DFAIT refused to disclose a "survey report", relying on the exemptions set out in subsections 20(1) and 13(1) of the Act. As well, DFAIT informed the requester that it could not give access to a "Shanghai report" because the report had been returned to AECL. The requester complained to the commissioner who upheld DFAIT's position. After the application for judicial review was made by the requester, the Chinese government consented, pursuant to paragraph 13(2)(a) of the Act, to the release of the "survey report" to the requester.

Issues before the Court

1. Despite the release of the "Survey Report", can the court issue remedial directions to DFAIT concerning the late release of the report?

2. Was the "Shanghai Report" under the control of DFAIT when the access request was made and should it have been filed with National Archives?

Findings

The court was quite clear: "it is not the role of this court to order instructions to DFAIT where there is no continuing refusal to disclose the records at issue." Both sections 41 and 49, the court noted, "require, as a condition precedent, that the government institution refuse to disclose the record at issue". As observed by the court, once this "right has been provided, there is no further remedy for this court to order".

2. Relying on a decision by the Federal Court of Appeal in *Canada Post Corporation* v. *Canada* [1995] 2 F.C. 110, the court then observed that the word "control" is an undefined term in the

Act and whether or not a record "is under the control of a government institution must be determined on a case-by-case basis" and not be limited by a test as to how the information was used by a department for a limited time. What counts, said the court, is that the "document is no longer in the physical possession of the department". Without condoning "the actions of DFAIT in its failure to comply with the *National Archives Act*," the court concluded that this had no bearing on the application for judicial review which was filed pursuant to section 41 of the Act.

Judicial outcome

The application for judicial review was dismissed.

Imperial Consultants Canada Ltd.* v. *Canada (Minister of Citizenship and Immigration)

2001 FCT 1107, Court File No. T-2158-98
Federal Court Trial Division, Hansen J., October 10, 2001

Nature of action

This matter involves an application for judicial review, under section 41, of a decision by the Minister of Citizenship and Immigration (CIC) exempting certain records under sections 13, 14, 15, 16, 19, 20, 21 and 23 of the Act.

Factual background

In response to an access request, CIC released to Imperial Consultants a total of 813 pages of which 140 pages were partially severed. It withheld 211 pages. During the course of an investigation by the Information Commissioner, on June 18, 1998, CIC released a further 155 pages with some of the pages partially severed. Following negotiations between the Information Commissioner and CIC, a further 26 pages which had been previously withheld under section 17 of the Act, were released on September 26, 1998. Reporting on the results of his investigation, the Information Commissioner then advised Imperial Consultants that it had then been provided with all the records to which it was entitled. On November 19, 1998, Imperial Consultants filed for judicial review. Three days prior to the hearings, CIC made a further release of exempted material.

Issue before the Court

Do the remaining records withheld from disclosure by CIC qualify for exemption from the right of access?

Findings

After providing a lengthy review of the legal principles applicable to a section 41 review, with respect to the records withheld by CIC, pursuant to the mandatory provisions of paragraphs 13(1)(a) and 20(1)(c), the court found that CIC had "met the burden of establishing that the information" came within the relevant provision of the Act.

With respect to records withheld pursuant to the discretionary provisions of the Act, namely section 23, subsections 15(1) and 19(1) as well as paragraphs 14(.), 16(1)(a), (b) and (c), 20(1)(a) and (b), the court "was satisfied that the information" fell within the category of information contemplated by the relevant provisions.

Lastly, the court contemplated the release of information previously withheld on a specific document pursuant to subsection 15(1), because CIC "had not demonstrated that the disclosure of the exempted information could be reasonably expected to be injurious to the conduct of international affairs".

Judicial outcome

The application for judicial review was dismissed except for the document previously exempted pursuant to subsection 15(1) which was remitted to the minister for a redetermination.

PriceWaterhouseCoopers LLP. v. Canada (Minister of Canadian Heritage)

2001 FCT 1040, Court File No. T-1785-99
Federal Court Trial Division,
Campbell J., September 20, 2001

Nature of action

This matter involves an application, under section 44, for an order preventing the minister from disclosing two reports produced by PriceWaterhouseCoopers (PWC).

Factual background

Canadian Heritage contracted PWC's services for the purpose of reviewing, analyzing and recommending changes to its documents being used to contract-out or "outsource" elements of its work. This assignment was conducted within a relationship that had, as a fundamental feature, a concern for the full confidentiality of two reports produced by PWC which constitute the results of the assignment.

In performing this assignment, PWC had applied its proprietary methodologies which it had developed over an extended period of time and had always held in the strictest confidence. Indeed, anytime PWC had used the Proprietary Methodologies and Analysis in its prior assignments, it ensured that the documents derived therefrom were marked "confidential", were maintained in "confidence", and were not disclosed to any other person, except the client.

According to PWC, disclosure of either the First Draft Report or the Review Update would prejudice its competitive position by allowing a competitor to reverse engineer or work deductively to determine the means and analysis PWC used in its assignment.

Issue before the Court

To determine if the two reports contained trade secrets and therefore constitute records protected under subsection 20(1) of the Act.

Findings

Using the definition of a "trade secret" determined by the Federal Court in *Société Gamma Inc.* v. *Canada (Secretary of State)*, [1994] F.C.J. No. 589, the court held that there was "no question on the evidence that the information was guarded very closely both by PWC and Heritage Canada" and that the work product was considered by PWC to be of "such unique or 'peculiar' quality that its mere disclosure could be presumed to cause economic harm" of an undetermined value. Noting, also, that the information contained in the two reports was capable of "proving the methodology", the court held that the work product was "something of a technical nature" and containing "technical information".

The court held that the two reports contained "trade secrets" as well as "commercial information". Given the extent to which PWC had gone to keep the technical and commercial information under review confidential, the court concluded that it is clear that the information was not accessible to the public by any means and, that PWC had "consistently treated the information contained in the reports under review in a confidential manner".

The court found, therefore, that the records did meet the requirements of paragraphs 20(1)(a), (b) and (c) and were exempt from disclosure.

Judicial Outcome

The application for judicial review was allowed on the basis that the evidence demonstrated that, if disclosed, the confidential methodology employed by PWC could indeed be ascertained by a reverse engineering of the reports.

Rubin v. ***Canada (Minister of Health)***

2001 FCT 929, Court File No. T-2408-98 Federal Court Trial Division, Nadon J., August 21, 2001

Nature of action

This matter involves an application for judicial review under section 41 of the refusal by Health Canada to disclose in full a record pursuant to paragraphs 20(1)(b) and (c) of the Act.

Factual background

Faced with a request for access to the report titled "Special Review on the Safety of Calcium Channel Blockers", Health Canada first provided an edited version of the report. This version of the report, prepared in April 1997, was created for public release as a result of requests for the report. This report was not prepared in the context of, or in response to, any requests made under the Act.

During the course of an investigation into a complaint by the Information Commissioner, Health Canada agreed to conduct a second review of the report. It contacted all third parties affected by the release of the report, as well as the government of Australia. In the months following, Health Canada provided the requester with a second version of the report first indicating that some information was being withheld as it qualified for exemptions under paragraphs 20(1)(b) and (c). The Information Commissioner reported on the results of his investigation concluding that paragraph 20(1)(b) justified the refusal to disclose the information. Before the matter went before the court, Health Canada also invoked section 13 of the Act to justify its refusal to disclose.

Issues before the Court

1. Confidential Information. Was Health Canada justified in withholding portions of the requested report pursuant to paragraphs 20(1)(b) and (c) of the Act?

2. Public interest. Was the minister's discretion properly exercised under subsection 20(6) of the Act?

3. Information obtained in confidence. Could Health Canada rely on paragraph 13(1)(a) of the Act since it had not done so before the Information Commissioner?

Findings

1. Noting that the question of whether the information is confidential must be established objectively, taking into account the content and purposes of the information, as well as the context in which it was prepared and communicated, the court observed that it was up to Health Canada to "not only demonstrate that the information was consistently treated as confidential by the third parties, but also that it was kept confidential by both parties". After a careful review of the material, not unlike the Information Commissioner, the court concluded that Health Canada "was correct in refusing disclosure under paragraph 20(1)(b)". In view of that conclusion, the court noted that it did not need to

address the submissions regarding paragraph 20(1)(c).

2. The court noted that the minister had "the discretion under subsection 20(6) and section 25 of the Act to disclose the information if it was in the interest of the public". However, "it does not have the obligation or the duty to do so". The court went on to state that in absence of evidence of bad faith on the part of Health Canada, the exercise of "discretion not to disclose the information pursuant to subsection 20(6) of the Act was proper".

3. Pursuant to paragraph 10(1)(b) of the Act, the court noted, "if the head of a government institution refuses to give access to a record or part of a record, it must state in the notice to the requester the specific provision of the Act on which the refusal was based". The court went on to note that plain reading of section 10 of the Act indicates that the specific provision relied upon by an institution "must be indicated to the requester before the complaint is made to the Information Commissioner". However, in the instant case, since at the time of the investigation by the Information Commissioner the department had not relied upon paragraph 13(1)(a) of the Act, Health Canada "could not, a few months later, suddenly invoke that section again". Consequently, Health Canada was "precluded from relying on section 13 of the Act" before the court.

Judicial outcome

Concluding that Health Canada was justified in refusing disclosure, the application was dismissed by the court.

Jacques Whitford Environment Ltd. v. Canada (Minister of National Defence)

2001 FCT 929, Court File No. T-1785-99. Federal Court Trial Division, O'Keefe J., May 30, 2001

Nature of action

This matter involves an application under section 44, opposing the release of an unsolicited proposal which included a section describing proposed methodology.

Factual background

An unsolicited proposal was submitted to ND by Jacques Whitford Environment (JWE). The proposal contained, among other things, a description of the methodology to be employed in satisfaction of the perceived need of ND. The proposal was not accepted by ND. However, later, ND did issue a call for abbreviated proposals in relation to work of a similar scope. The abbreviated proposal did not contain a description as to the methodology to be employed. In response to a related access request, ND first opted against disclosing the unsolicited proposal. During the course of an ensuing investigation by the Information Commissioner, ND advised the requester that, in the absence of rationale that met the criteria of subsection 20(1), it had decided to release the proposal.

Issues before the Court

1. Were the records properly exempted from disclosure under paragraph 20(1)(b)?

2. Was there a reasonable probability of material financial loss to the applicant or prejudice to his competitive position pursuant to paragraph 20(1)(c) of the Act if the unsolicited proposal were released?

3. Unless the whole of the unsolicited proposal is exempt, should some of the information contained in the document in question be severed and disclosed?

Findings

1. At the hearing, the parties agreed that the information contained in the requested records was either commercial or financial information, that it was supplied to a government institution by a third party and, that it was treated consistently in a confidential manner by the third party. To meet the full requirements of paragraph 20(1)(b), the court was called on to decide whether or not the document in question was confidential by its nature. Addressing this issue, the judge concluded that some of the information was confidential because it "is not available from sources otherwise accessible by the public, nor could it be obtained by observation or independent study by a member of the public acting on his or her own".

2. The court was not "satisfied that the evidence submitted allows the document to qualify for non-disclosure under paragraph 20(1)(c)".

3. Following an agreement by the applicant at the hearings, pursuant to section 51 of the Act, the court ordered the release of non-exempt information contained in the unsolicited proposal.

Judicial outcome

Given that information was considered confidential and was exempt pursuant to paragraph 20(1)(b), the application was allowed in part. On the other hand, the court concluded that the unsolicited proposal did not meet the requirements of paragraph 20(1)(c) and that non-exempt information contained in the unsolicited proposal must be disclosed.

Siemens Canada Ltd.* v. *Canada (Minister of Public Works and Government Services)

2001 FCT 1202, Court File No. T-587-00
Federal Court Trial Division,
McKeown J., November 5, 2001

Nature of action

This matter involves an application for judicial review, under section 44, of a decision by ND to release documents concerning a winning proposal submitted by Siemens in response to a Request for Proposals for the provision of in-service support on the Halifax and Iroquois class ships.

Factual background

After the award of the contract to Siemens, one of the unsuccessful bidders made an access request for records held by PWGSC in relation to Siemens' participation in the solicitation process. Siemens objected to the release of any and all records on the ground, among others, that such disclosure would violate section 30 of the *Defence Procurement Act* (DPA) which states, in part, that: "No information with respect to an individual business that has been obtained under or by virtue of this Act shall be disclosed without the consent of the person carrying on that business . . ." Section 30 of the DPA is a confidentiality provision which is protected by section 24 of the Access Act. After consideration of these objections, PWGSC determined that these documents could only be partially exempted by virtue of subsection 19(1) and

paragraphs 20(1)(b) and (c) and, further, that subsection 24(1) simply did not apply. On the issue of the DPA, PWGSC took the position that section 30 did not apply to the Siemens' documents in question as they were part of the solicitation of the contract, and not part of the actual contract.

Issue before the Court

Were the records barred from disclosure under section 24 of the Access Act as the result of the operation of section 30 of the DPA?

Findings

The court ruled that the "information in this case was obtained 'under or by virtue of this Act [DPA]' since the minister derives his authority to conduct procurements, to do all such things as appear incidental to such procurements... It is irrelevant, in my view, if the information in question constituted part of the actual contract, or was obtained as a pre-condition of the contract. It was all obtained by the minister acting under the authority given by the Act. Once the contract comes under the DPA, then section 30 does not distinguish between documents which were part of the contract and documents which were part of the solicitation." Therefore, the court concluded, the "documents should not be disclosed since the applicant has not provided its consent".

Judicial outcome

The application for judicial review was allowed.

Blank* v. *Canada (Minister of the Environment)

2001 FCA 374. Court File No. A-608-00 Federal Court of Appeal, Strayer, Linden and Sharlow JJ.A., December 3, 2001

Nature of action

This matter involves an appeal of an order from the Trial Division which was issued in response to a section 41 application.

Factual background

Mr. Blank and his corporation, Gateway Industries, requested documents under the control of the Minister of the Environment. The documents relate to the investigation and prosecution of criminal charges, under the *Fisheries Act*, relating to effluents allegedly discharged into the Red River from a paper mill in Winnipeg owned and operated by Gateway. Some of the charges have been quashed, but others remain outstanding. Not satisfied with the disclosures obtained under the criminal process with respect to the outstanding charges, Gateway then exercised its right of access under the *Access to Information Act*. Some of the documents were released in whole or in part. Others were refused based on a number of statutory exemptions. Although the complaint was dismissed by the Information Commissioner, his investigation led to the review of approximately 7,655 pages of material.

Blank applied to the Trial Division for a judicial review under section 41 of the refusal by the minister to disclose certain documents. Prior to the court hearing in the Trial Division, the number of records at issue had been reduced to 544 pages of written records and one video tape. The application to the Federal Court was partially successful with the trial judge ordering full or partial disclosure of a further 153 pages. At appeal, approximately 113 pages or partial pages were at issue. For 112 of those pages, the claim for exemption was based on section 23 (solicitor-client privilege).

Issues before the Court

1. Some of the documents in the requested files were letters or memoranda that referred to attachments or to other documents which, in some cases, were not found in the requested files. How should these documents, incorporated by reference into requested records, be treated?

2. To what extent is the criminal law right of disclosure to an accused person, relevant in the context of proceedings under the Access Act?

3. Does the severance rule in section 25 apply to records for which an exemption is claimed under section 23 (solicitor-client privilege)?

4. With respect to the 112 pages of documents for which the minister asserted a claim of solicitor-client privilege, has the Trial Division judge correctly determined the application of section 23 and section 25?

Findings

1. The Court of Appeal disagreed with the contention that missing attachments or other documents should be treated as being within the scope of the requests. The court found that the "Information Commissioner who investigated the matter concluded that all records within the scope of the request had been identified and either disclosed or withheld on the basis of an identified exemption. The appellants have adduced no evidence to contradict the Information Commissioner's conclusion. It follows that this argument must fail."

2. The Court of Appeal recognized that the common law right of disclosure recognized by the Supreme Court in Stinchcombe [1991] "is a right that must be administered by courts having jurisdiction in criminal proceedings". The court cautioned that to try to "apply the Stinchcombe rules in the context of proceedings under the *Access to Information Act* would be to invite the Information Commissioner, and ultimately this court, to try to anticipate decisions that ought to be made, or to review decisions that have already been made, by a criminal court". In determining whether the appropriate disclosures have been made under the ATIA, the Information Commissioner, and the Federal Court, should consider only the ATIA and the "jurisprudence guiding its application and interpretation. Laws requiring disclosure in criminal proceedings can neither narrow or broaden the scope of disclosure required by the *Access to Information Act*."

3. The Court of Appeal disagreed with the notion that a record subject to solicitor-client privilege is not subject to the severance provision in section 25 which specifies that it operates "notwithstanding any other provision of the Act". The court stated that, if a document "contains a communication that is within the scope of the common law solicitor-client privilege and also contains information that is not within the scope of solicitor-client privilege, the minister cannot refuse to disclose the latter".

4. Typically, a party challenging in court a claim of solicitor-client privilege is given particulars about the documents rather than access to the documents themselves. As a result, the documents are reviewed in detail only by the court, both at the trial and appeal level. After reviewing the 112 documents in issue, the Appeal Court concluded that, save one exception, the documents in issue were letters or memoranda representing communications between solicitor and client.

Generally, however, the court agreed with the partial disclosure of general identifying information (for instance, the description of the document i.e. "memorandum" as well as the internal file identification, the name, title and address of the person to whom the communication was directed, the generally innocuous opening words and closing words of a communication, and the signature block) contained in some of the documents. Unless such identifying information is itself subject to solicitor-client privilege, its partial disclosure would "enable the litigants to know that a communication occurred between certain persons at a certain time on a certain subject, but no more".

Judicial Outcome

The Appeal Court ruled that Gateway was entitled to the disclosure of the copy of a letter from an official of Environment Canada to the City of Winnipeg. However, it dismissed the remaining issues at appeal.

Merck Frosst Canada Inc. v. ***Canada (Minister of National Health)***

2002 FCA 35, Court File No. A-542-00
Federal Court of Appeal, Richard C.J., Stone and Evans JJ.A., January 24, 2002

Nature of action

This matter involves an appeal by Merck Frosst from an order of the Federal Court Trial Division dismissing an application pursuant to section 44 of the Act.

Factual background

Merck Frosst first applied to the Trial Division for a review under section 44 of the Act for a review of the decision by the minister to release certain records in its possession which had been submitted to Health Canada by Merck Frosst as part of a New Drug Submission, on the ground that release of these records was exempted by paragraphs 20(1)(a), (b) and (c) of the Act.

Issue before the Court

At trial, did Merck Frosst discharge its burden of proving that certain information relating to the chemistry and manufacturing of the drug was confidential information within the meaning of paragraph 20(1)(b) so that it could not be disclosed by Health Canada?

Findings

Noting that the trial judge had carefully "examined all the relevant documents before him and had considered the information requested in the exemptions relied by Merck Frosst", the Court of Appeal concluded that there was "ample evidence before the judge to support a finding that" Merck Frosst had not discharged "its burden of proving that information relating to the chemistry and manufacturing data was confidential" within the meaning of paragraph 20(1)(b) of the Act. The court also held that "in the absence of a palpable and overriding error, a trial judge's findings of fact should not be disturbed on appeal. There were no such errors here."

Judicial Outcome

The appeal was dismissed.

Wyeth-Ayerst Canada Inc. v. ***Canada (Attorney General)***

2002 FCT 133, Court File No. T-19-00
Federal Court Trial Division, Hennegan J., February 5, 2002

Nature of action

This matter involves an application for judicial review under section 18.1 of the *Federal Court Act*.

Factual background

The appellant, a pharmaceutical company, produces a natural-source hormone replacement therapy sold under the trademark "Premarin" the principal active ingredients of which are a family of hormones known as "conjugated estrogens". Following a notice by Health Canada of its intention to amend the regulations under the *Food and Drug Act* which relate to conjugated estrogens so as to create a single standard applicable to both natural and synthetic source conjugated estrogen products, Wyeth-Ayerst Canada (WAC) responded to the invitation to make submissions. A requester sought access to the submission under the Access Act. Health Canada advised WAC that its submission was considered responsive to the request for information. Asserting that the requested material was of a confidential nature and that it would be commercially disadvantaged by the release of the requested material, WAC objected to disclosure. While the identity of the requester had not been disclosed, WAC hypothesized also that the party seeking the information was one of its competitors, a producer of conjugated estrogens, who may not be qualified, under subsection 4(1) of the Act to request the records.

Issues before the Court

1. Was the requester eligible to submit the access request?

2. Do the documents in question qualify for exemption pursuant to subsection 20(1)?

Findings

1. On the issue of the standing of the requester, the court held that the official at Health Canada had properly determined the eligibility of the requester in concluding that "the requester was eligible under the Act to make the request". The court went on to state: "There is no evidence to show that irrelevant or improper factors entered into her consideration of the eligibility of the requester." The Court of Appeal then concluded that the applicant had failed to show that this determination fails to meet the test of "sufficiency of proof".

2. Noting that in establishing an entitlement to an exemption pursuant to subsection 20(1) of the Act, the burden of proof is the "balance of probabilities", the Court of Appeal underscored the fact that this burden rests with the applicant at all times. However, the court said, "the affidavit evidence which has been filed does not meet the test. The affidavits are framed in very general language and furthermore, are said to be based on belief... an affidavit based on belief is not proper evidence...". To clarify matters even further, the court added: "When an applicant seeks to invoke the section 20(1) exemption, it must provide clear evidence that the facts fall within one or more exemptions named in that provision. When an applicant relies on confidentiality as the basis for exemption for disclosure, that confidential basis must be objectively shown...In the present case, the affidavits filed by the applicant provide no more than speculation as to probable harm." In conclusion, the Appeal Court observed that on the surface, at least, "much of the information sought to be withheld by the applicant is already in the public domain, either as the result of prior disclosures made by the office or pursuant to disclosures made in relation to the pharmaceutical industry, both in Canada and the United States".

Judicial Outcome

The application for judicial review was dismissed.

Delkalb Canada Inc.* v. *Canada (Agriculture and Agri-Food)

2001 F.C.J. No. 32, Court File No. A-665-99
Federal Court of Appeal, Desjardins, Décary and Noël JJ.A., January 8, 2001

Nature of action

This matter involves an appeal from an order of the Trial Division dismissing an application under section 44 for a review of the decision of Agriculture Canada to release information containing the test results of hybrid corn samples taken from Delkalb's premises.

Factual background

At trial, Delkalb claimed that the information requested fell under paragraph 20(1)(c) of the *Access to Information Act* as third-party information the disclosure of which could reasonably be expected to result in material financial loss to or prejudice the competitive position of the party affected. Delkalb argued that the information requested relates to testing of seed varieties which have been developed as a result of its continuing research and development and that disclosure would reveal trade secret information. Furthermore, Delkalb Canada argued that the information is scientific or technical, confidential in nature, has not been shared with the public and will prejudice Delkalb's position in the lawsuit if disclosed. The department invoked the exception to subsection 20(1) contained in subsection 20(2) to the effect that it could not refuse to disclose a document which contains the results of product or environmental testing carried out by or on behalf of a government institution unless the testing was done as a service to a person other than a government institution and for a fee.

The Trial Court dismissed the application on the grounds that the document in issue fell within subsection 20(2). The court also found that the document did not fall within subsection 20(1) as it did not reveal trade secrets but only provided the end results of a government inspection. The mere fact that the requester is a party in an action against Delkalb and may use the information against it, it said, does not make the document confidential.

Issue before the Court

Did the Trial Division judge err in any way in his interpretation of subsection 20(2) of the Act?

Findings

After hearing submissions, the court concluded that it had not "been persuaded that the motions judge erred in any way in his interpretation of subsection 20(2) of the Act particularly with regard to the results of product or environmental testing carried out by or on behalf of a government institution". The court further noted that Agriculture Canada properly availed itself of the authority conferred on it in the regulations enacted under the *Seeds Act*, to check the quality of the appellant's seeds. This, observed the court, was the "results of product testing" as prescribed by the *Access to Information Act*.

Judicial outcome

The appeal was dismissed.

Air Transat A.T. Inc.
v. *Canada (Transport)*

2001 F.C.J. No. 108, Court File No. T-307-00
Federal Court Trial Division, Rouleau J., January 30, 2001

Nature of action

This matter involves an application, under section 44, for a review of the decision of Transport Canada to release information concerning plant inspection reports.

Factual background

Following a field evaluation of Air Transat to determine if the latter met the standards for operating and maintaining aircraft as set forth in the Canadian Aviation Regulations, Transport Canada filed an inspection report. In response to an access request for records concerning Air Transat, Transport Canada then indicated that, with the exception of information protected by subsection 19(1) and paragraph 20(1)(d), the 1999 inspection report would be released to the requester. However, Air Transat took the position that the report fell under the exception contained in paragraph 20(1)(c) in that its disclosure could reasonably be expected to result in material financial loss or gain to the plaintiff or prejudice its competitive position. On the other hand, Transport Canada maintained that the inspection report in question was a federal government document, which was covered by the Act, and therefore it did not meet the condition of objective confidentiality.

Issues before the Court

1. Did the inspection report contain confidential information qualifying for exemption under paragraph 20(1)(b)?

2. Did the inspection report contain information the disclosure of which, pursuant to paragraph 20(1)(c), could reasonably be expected to result in prejudice to Air Transat?

Findings

The court noted that "the fact that a document is considered as a federal government document covered by the Act is not sufficient to support a conclusion that the content of the document cannot fall within the exception set out in paragraph 20(1)(b)". The court was careful to note, however, that: "A distinction should be made between the analysis done by the government organization from information obtained during the inspection and the information supplied directly by the inspectors by the third party. Where there is an inspection report, which additionally is a federal document covered by the Act, anyone seeking an exception to the Act, must prove the confidentiality of the information initially supplied as well as showing the ongoing confidentiality of the information... This must be shown by the submission of real direct evidence." In the case at hand, the court concluded that the inspection report "contained information on the operating methods... and various other technical information..." which more than satisfy the exemption based on the confidentiality of information set out in paragraph 20(1)(b). After hearing the arguments and reviewing the documents, the court opined that there was not "serious question about the consistently confidential nature of the documents supplied by the plaintiff."

2. Rejecting the claim for an exemption under paragraph 20(1)(c), the Trial Division noted that "showing that a reasonable expectation of probable harm exists requires more than a mere allegation of the type contained in the affidavits filed by the plaintiffs…in the case at bar…the plaintiffs gave no indication of the link between the information and the harm described."

Judicial outcome

The application was allowed in part.

Cistel Technology Inc.
v.. ***Canada (Correctional Service)***

2002 FCT 253. Court File No. T-2360-00
Federal Court Trial Division,
McKeown J., March 5, 2002

Nature of action

This matter involves an application for judicial review pursuant to section 41 of the Act of a decision by Correctional Service Canada (CSC) to disclose all invoice details, with the exception of the individual rates and days worked and the amount attributed to each individual, for services provided by the applicant, Cistel. The applicant seeks an order that only the identity of Cistel and the overall contract price be disclosed.

Factual background

Cistel provides information technology to perform work pursuant to various contracts and standing offers on completion of which an invoice is submitted indicating the name and level of position of the Cistel employee or agent assigned to complete the work, their per diem rates, the number of days they worked on the project for a given month and the total charges invoiced for that period.

A request for "copies of all invoices for services" rendered by Cistel was received by CSC. Cistel insisted that the requested information was confidential and that its disclosure would allow competitors to determine its underlying costs and profit margin and to obtain the contractor's rates which would interfere with Cistel's future negotiations with its sub-contractors and employees. Agreeing in part, CSC decided to not disclose the per diem rates, the number of days the individual worked and the total charges broken down by individuals. CSC intended, however, to disclose other documents, some of which, such as the payment voucher and the task request/authorization, Cistel's maintained did not come within the scope of the request.

Issues before the Court

1. Whether documents which do not come within the scope of a request should be disclosed.

2. Whether the disputed records are exempt from disclosure pursuant to paragraph 20(1)(b) of the Act.

Findings

1. The Court readily agreed with Cistel that the payment voucher and the task request/authorization did not come within the scope of the request and since these documents were not invoices they should not be disclosed pursuant to this request.

2. In interpreting and applying the provisions of paragraph 20(1)(b) of the Act, the court also kept in mind the purpose of the Act as set out in subsection 2(1) noting that the case law clearly established the need that all exemptions to access be limited and specific. It also underscored the point that the burden of proof required to establish an exemption rests on the party resisting disclosure.

Relying also on the jurisprudence, the court emphasized that, to qualify for exemption under paragraph 20(1)(b) of the Act, the information supplied to government must consist of either financial, commercial, scientific or technical information, that the information must be capable of being objectively characterized as "confidential" information and, that such information must have been treated consistently in a confidential manner. Given that the information revealed in the Cistel invoice was not classified as confidential, that CSC had already agreed to remove the rate, the number of days and the amount billed with respect to each individual worker and, that the identities of Cistel support staff could be easily ascertained by competitors, the court concluded that the information remaining in dispute was not confidential. The court also concluded that Cistel had failed to establish that the disputed information had been consistently treated in a confidential manner.

Judicial outcome

The application for judicial review was dismissed except that CSC was directed not to disclose the payment vouchers and the task request/authorization forms.

CHAPTER V: LEGISLATIVE CHANGES

Changes affecting the *Access to Information Act*

When the Act entitled: *Immigration and Refugee Protection Act* (S.C. 2001 c. 27) will be proclaimed in force, paragraph 4(1)(b) of the *Access to Information Act* will be amended to read: (b) a permanent resident within the meaning of subsection 2(1) of the *Immigration and Refugee Protection Act* (2001, c. 27, section 202, not in force requires proclamation).

An Act to amend the *Proceeds of Crime (Money Laundering) Act* (S.C. 2001 c. 12) was proclaimed in force on June 14, 2001. It replaced subsection 60(1) of the *Proceeds of Crime (Money Laundering) Act* by the following:

> 60(1) "Despite the provisions of any other Act, except sections 49 and 50 of the *Access to Information Act* and sections 48 and 49 of the *Privacy Act*, an order for disclosure of information may be issued in respect of the Centre only under subsection (4)." (2001, c. 12, s. 3, in force 2001.06.14)

On March 27, 2002, the Act entitled: *An Act to establish a body that provides administrative services to the Federal Court of Appeal, the Federal Court, the Court Martial Appeal Court and the Tax Court of Canada, to amend the Federal Court Act, the Tax Court Act, and the Judges Act, and to make related and consequential amendments to other Acts* (S.C. 2002, c. 8) received Royal Assent. A number of other Acts are amended by its provisions, including the *Access to Information Act*. Subsection 52(1) of the Access Act is amended as follows: "...determined by the Chief Justice of the Federal Court or by any other judge of that court that the Chief Justice may designate to hear those applications". Subsection 55(2) of the Access Act is amended as follows: "..., other than the Chief Justice of that Court,..." The provisions of the Act will come into force on a day to be fixed by order of the Governor in Council.

The *Anti-Terrorism Act* was proclaimed in force on December 18, 2001 (S.C. 2001, c. 41). It allows the Attorney General to issue certain confidentiality certificates which, when issued, exclude the related records from the operation of the *Access to Information Act* and discontinues any related investigation by the commissioner or any related court review.

Proposed Changes to the *Access to Information Act*

The Senate public Bill S-8 entitled *"An Act to maintain the principles relating to the role of the Senate as established by the Constitution of Canada"* proposed to amend subsection 75(2) of the *Access to Information Act* by replacing it by the following:

> "2) The committee designated or established by Parliament for the purpose of subsection (1) shall, not later than July 1, 1986, undertake a comprehensive review of the provisions and operation of this Act, and shall within a year after the review is undertaken or within such further time as the House or Houses of Parliament that have members on the committee designated or established pursuant to subsection (1) may authorize, submit a report to Parliament thereon including a statement of any changes the committee would recommend."

[emphasis added] (2001, Bill S-8, s. 1, passed second reading in the Senate and referred to Committee, 2001.05.09)

New government institutions

During the 2001-2002 fiscal year, new government institutions became subject to the *Access to Information Act* while others, which had been abolished, were struck out. The following amendments were made to Schedule I of the Act:

Schedule I

"The Leadership Network" was struck out under the heading "Other Government Institutions" (SOR/2001-143, Canada Gazette, Part II, in force 2001.04.11)

"Office of Indian Residential Schools Resolution of Canada" was added in alphabetical order under the heading "Other Government Institutions" (SOR/2001-200, Canada Gazette, Part II, in force 2001.06.04)

"Farm Credit Corporation" was struck out under the heading "Other Government Institutions" and *"Farm Credit Canada"* was added under the heading "Other Government Institutions" (2001, c. 22, ss. 10, 11, in force 2001.06.14)

"Canada Information Office" was struck out under the heading "Other Government Institutions" and *"Communication Canada"* was added in alphabetical order under the heading "Other Government Institutions" (SOR/2001-329, Canada Gazette, Part II, in force 2001.09.01)

"Financial Consumer Agency of Canada" is added under the heading "Other Government Institutions" (2001, c. 9, section 584, in force 2001-10-24)

"Petroleum Monitoring Agency" was struck out under the heading "Other Government Institutions" (2001, c-34, s. 2, in force 2001.12.18)

"Canada Council" was replaced by *"Canada Council for the Arts"* under the heading "Other Government Institutions" (2001, c-34, s. 16(a), in force 2001.12.18)

"Office of Infrastructure and Crown Corporations of Canada" was added in alphabetical order under the heading "Other Government Institutions" (SOR/2002-43, Canada Gazette, Part II, in force 2002.01.15)

"Nunavut Surface Rights Tribunal" and *"Nunavut Water Board"* were added under the heading of "Other Government Institutions" (2002, c. 10, s. 176, in force 2002.04.30)

"Yukon Surface Rights Board" and *"Yukon Territory Water Board"* under the heading "Other Government Institutions" are struck out (2002, c. 7, ss. 77, 78, Royal Assent 2002.03.27, requires proclamation to be in force)

"Fisheries Prices Support Board" is struck out under the heading "Other Government Institutions" (2001, Bill c. 43, s. 1, second reading in Senate, referred to Committee, 2002.04.25)

"Millennium Bureau of Canada" was struck out under the heading "Other Government Institutions" (SOR/2002-71, Can. Gaz., Part II in force 02.03.31)

Statutory prohibitions against disclosure of government records

Schedule II

Schedule II of the Act contains statutory prohibitions against disclosure of government records. During the 2000-2001 fiscal year, the following amendments were made to this Schedule:

- The reference to "subsections 29(1) and 29.1(5)" opposite the reference to *"Competition Act"* was replaced with a reference to "subsections 29(1), 29.1(5) and 29.2(5)". (2001, c. 9, s. 585 in force 2001.10.24).
- The reference to "section 107" opposite the reference to *"Custom Act"* was replaced with a reference to "sections 107 and 107.1" (S.C. 2001, c. 25, s. 107, in force 2001.10.25).
- The reference to *"Proceeds of Crime (Money Laundering) Act"* was replaced by *"Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act"* (2001, c-41, s. 76, in force 2001.12.24).

Private members' bills to reform the *Access to Information Act*

- Bill C-249 was introduced by R. Borotsik (PC Brandon-Souris). The purpose of the bill was to make all Crown corporations subject to the *Access to Information Act* by amending the definition of "Government Institutions" in section 3. The Bill was dropped from the Order Paper April 23, 2001.
- Bill C-341 was introduced by G. Breitkreuz (Canadian Alliance, Yorkton-Melville). The purpose of the bill was to:
  - make cabinet confidences mandatory exemptions as opposed to exclusions;
  - exclude from the exemption documents that refer to, but do not reveal the substance of cabinet confidences and certain other documents;
  - shorten the exemption period for cabinet confidences from twenty to fifteen years; and
  - to provide that in the Federal Court, the special procedures existing for other sensitive matters such as defence be followed for cabinet confidences and review of cabinet confidences to be handled only by commissioner, assistant commissioner or specified officers.

The bill did not proceed to second reading.

CHAPTER VI: CORPORATE SERVICES

Corporate Management

From 1983-84 to 2000-01, the Offices of the Information and Privacy Commissioners of Canada operated under a one vote structure. Commencing with the 2001-02 fiscal year, each office operated independently of the other under their own respective vote structure but shared corporate services, based on a service usage basis. These shared services – finance, human resources, information technology, and general administration – are centralized in the Corporate Management Branch to avoid duplication of effort and to save money for both government and the programs.

However, in this reporting year, the Privacy Commissioner of Canada informed the Information Commissioner that he did not intend to continue with the "shared corporate services" model. Rather, the Privacy Commissioner prefers to have corporate services provided to him by staff who work exclusively for the Privacy Commissioner.

This departure from the traditional organizational design will increase the resource expenditure as each Commissioner (one willingly, the other not) pays individually for formerly shared services. This increased expenditure is not justified for such a small department (the Offices of the Information and Privacy Commissioners are classed as a single department by the *Financial Administration Act*). Unnecessary expenditure of public funds is especially regrettable at the hands of Officers of Parliament.

Resource Information

The branch continued to pursue innovative approaches to the delivery of its programs without adversely affecting the quality level of service to the privacy and access programs during fiscal year 2001-02.

The Information Commissioner's operating budget for the 2001-02 fiscal year was $4,538,000. Actual expenditures for 2001-02 were $4,309,855 of which personnel costs of $3,076,840, professional services expenditures of $792,961 and acquisition costs of machinery and equipment $114,010 accounted for more than 92 percent of all expenditures. The remaining $326,044 covered all other expenditures including postage, telephone and office supplies.

Expenditure details are reflected in Figure 1 (Resources by Activity) and Figure 2 (Details by Object of Expenditure).

Figure 1: Resources by Activity (2001-02)

	FTEs	Percent	Operating Budget	Percent
Access to Information	45	86%	$ 3,807,000	84%
Corporate Services	7	14%	$ 731,000	16%
Total Access Vote	52	100%	$ 4,538,000	100%

Figure 2: Details by Object of Expenditure (2001-02)

	Access to Information	Corporate Services	Total
Salaries	2,771,276	305,564	3,076,840
Transportation and Communications	85,785	58,503	144,288
Information	47,203	311	47,514
Professional Services	724,538	68,423	792,961
Rentals	120	17,127	17,247
Repairs and Maintenance	43,758	12,799	56,557
Materials And Supplies	45,642	14,682	60,324
Acquisition of Machinery and Equipment	56,766	57,244	114,010
Other Subsidies and Payments	114	–	114
Total			

Note: Expenditure figures do not incorporate final year-end adjustments.

CHAPTER VII: REPORT CARDS

1) Fisheries and Oceans Canada pages 114-120
2) Citizenship and Immigration Canada pages 121-125
3) Transport Canada pages 126-133
4) Canada Customs and Revenue Agency pages 134-138
5) Department of National Defence pages 139-143
6) Foreign Affairs and International Trade pages 144-149

Fisheries and Oceans Canada

Status report on access requests in a deemed-refusal situation

Background

In January 2001, the Office of the Information Commissioner issued a Report Card on Compliance with Response Deadlines Under the *Access to Information Act* to Fisheries and Oceans Canada (F&O). The report card contained a number of recommendations on measures to reduce the number of access requests in a deemed-refusal situation at F&O.

In the report card, F&O's compliance with the statutory time requirements of the *Access to Information Act* was rated as a red alert grade of F with a 32.8% new request to deemed-refusal ratio for the period April 1, 2000 to November 30, 2000. For the 2000-2001 fiscal year, the percentage increased to 38.7%.

This status report reviews the progress of the department to come into substantial compliance with the time requirements of the *Access to Information Act* since the January 2001 report card. In addition, this report contains information on the status of the recommendations made in the report card.

The following grading standard is used by the commissioner's office:

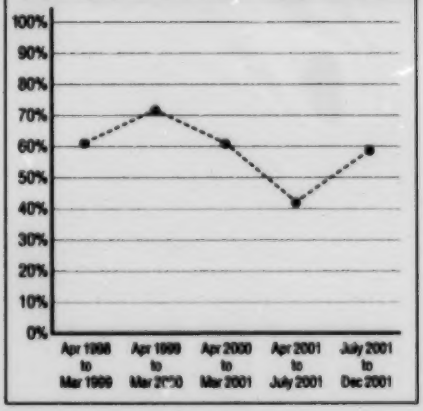
% of Deemed Refusals	Comment	Grade
0-5%	Ideal compliance	A
5-10%	Substantial compliance	B
10-15%	Borderline compliance	C
15-20%	Below standard compliance	D
Over 20%	Red alert	F

Current Status and Further Recommendations

Evidence of improvement to reduce the number of access requests in a deemed-refusal situation in the department is just starting to appear. To its credit, the department has recently made a strong commitment in additional resources and process improvements that should provide the framework essential to achieve compliance with the Act's statutory time requirements.

The trend of increasing numbers of access requests in a deemed-refusal situation appears to have finally been halted. Chart 1 illustrates the percentage of access requests responded to within the time requirements of the Act.

Chart 1:
Percentage of Requests Responded to On Time



The department has instituted a number of measures that should provide the framework for improved performance. An ATI Improvement Plan was developed and approved for implementation. Senior management has shown a strong commitment to introduce specific measures to reduce the number of access requests in a deemed-refusal situation. These measures include a streamlined approval process, extensive training and extensive technology support.

The department has increased staffing in the ATIP Unit as illustrated in Table 1.

Table 1: STAFFING

Year	Staffing
1999/2000	9.5 FTE's
2000/2001	12.1 FTE's
2001/2002	18.0 FTE's (approved)

Table 2 illustrates the increased funding made available to the ATIP Unit.

Table 2: FUNDING

Year	Salaries	Total Budget
1999/2000	288.0	437.2
2000/2001	302.0	561.1
Special Funding (a)	395.0	
2001/2001	346.3	786.0
Special Funding (a)	300.0	

(a) consultants

Although the department has shown a commitment to improved performance, the new request to deemed-refusal ratio for April 1, 2001 to November 30, 2001 was 42.4%. This percentage constitutes a red alert grade of F.

The following recommendations are made to support the efforts of F&O to process access requests within the statutory time requirements of the *Access to Information Act*.

Objective for 2002/2003

The department has shown a commitment to make changes to support the reduction of access requests in a deemed-refusal situation. It is essential to build on the measures that have been instituted to achieve substantial compliance with the statutory time requirements of the *Access to Information Act*. Further evidence of the commitment to improve performance would be the establishment of an objective to come into substantial compliance with the Act's time requirements by March 31, 2003.

Recommendation #1
F&O should establish an objective to come into substantial compliance with the Act's deadlines no later than March 31, 2003.

Deemed Refusal

Unless the precise reasons for the delays are known, it is difficult to select and prioritize measures to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation. For example, delays by OPIs in records retrieval may be caused by reasons as diverse as lack of staffing, poor information management practices or lack of attention to ATI priorities. Until an analysis is conducted to determine the reasons for access requests in a deemed-refusal situation, priorities cannot be established for measures to support the department's commitment to a reduction in the deemed-refusal situation.

Recommendation #2
F&O should conduct an analysis to determine the specific reasons for each request in a deemed-refusal situation for the period April 1, 2001 to November 30, 2001, and then develop a plan to reduce the future number of requests in a deemed-refusal situation.

Time Extensions

Many requesters will accept a short delay when an extension of time to respond to an access request will not be met. If partial disclosure of records is made to the requester as the access request is processed, the requester knows that the request is being processed by the department. In many cases, the ATIP Unit will already be in contact with the requester for various reasons. As a matter of customer service, the ATIP Unit should notify the requester when an access request that was subject to a time extension will not be responded to within the extended time.

Recommendation #3
If an extended date will not be met, the ATIP Unit should routinely contact the requester to indicate it will be late, to provide an expected response date and the right to complain to the Information Commissioner. This will not impact the deemed-refusal status once the extension date is missed, however, it will alleviate some of the requester's frustration and perhaps avert a complaint.

Approval Process

F&O has streamlined the approval process. Table 3 compares the time allocated to various stages of the process prior to the report card and at the present time.

F&O is unable to obtain an accurate picture of the actual time taken for the various functions in Table 3 to complete their part of the access process. The inability to produce the data is due to a lack of monitoring of ATIP data input into ATIPflow. A consultant has been hired to clean up the data in ATIPflow for future reporting.

Recommendation #4
F&O institute a reporting system to OPIs and departmental management that provides information on the actual versus planned time taken for the functions involved in the access process.

Informal Access

Part of the F&O ATI Improvement Plan could deal with informal methods of providing information to the public rather than requiring an access request to be made for the information. The public would not be prevented from making a request under the Act if dissatisfied with the informal process. Decisions on informal access will require an analysis of the information that is routinely disclosed through responses to access requests. An analysis can also be conducted on the information needs of clients of F&O.

Table 3: ALLOCATION OF TIME IN THE APPROVAL PROCESS

Receipt ATIP Office	1 day	1 day
Retrieval OPI	10 days	10 days
Processing ATIP Office	7 days	8 days
OPI Review/Concur	10 days (90% of requests)	0 days
Communications	1 day (35% of requests)	0 days
ATIP Approval and Mail Out	1 day	1 day

A Guideline on *Routine Disclosure/ Active Dissemination (RD/AD): A Joint Project of the Office of the Information and Privacy Commissioner/Ontario and The Freedom of Information and Privacy Branch, Management Board Secretariat* contains practices to encourage government organizations to routinely disclose or actively disseminate information. The guideline is available at the Internet sites of both organizations. Routine disclosure occurs when access to a general record is granted on a routine basis as the result of a request. Active dissemination refers to the release of information without any request.

Recommendation #5
F&O investigate methods of providing informal access to information to the public.

Status of 2001 recommendations

In January 2001, recommendations were made to F&O in the Report Card On Compliance with Response Deadlines Under the *Access to Information Act* on measures to reduce the number of deemed-refusal access requests. The status of each recommendation is described below following the text of the recommendation.

At the time that the report card was issued, there appeared to be a number of reasons for the delay problem at F&O. The reasons included insufficient information provided to and follow up by senior management, a lack of exercise of the delegation authority to make decisions under the *Access to Information Act*, a cumbersome approval process and delays by OPIs in searching for and retrieving records.

Previous Recommendation #1
The ATI coordinator is directly responsible for ensuring compliance with the *Access to Information Act* and should take a strong leadership role in establishing a culture of compliance throughout F&O. Such a role requires the unwavering support and endorsement of the minister and the deputy minister. Senior management support for the development and monitoring of an ATI Improvement Plan is one method of making a commitment to comply with the time requirements of the Act.

A new director for the ATIP unit has been hired and he has the support of the deputy minister and the departmental management team. An ATIP strategy evidenced by an ATIP Business Plan based on the report card recommendations has been approved and is being implemented.

The ATIP Unit has a new reporting relationship through the policy sector to improve the horizontal linkages with the department.

Previous Recommendation #2
Routine reporting on planned versus actual time taken to process access requests and the status of measures taken to reduce requests in a deemed-refusal situation should be instituted. The reports will provide senior management, OPIs and the ATIP Unit with information needed to gauge overall departmental compliance with the Act's and department's time requirements for processing access requests.

Case Action Manager Reports were introduced in 2000/2001 to all sectors to help track requests and ensure they are responded to in a timely manner. The reports are currently under review to ensure information is accurate and timely.

Previous Recommendation #3
The Delegation Order should be revised to reflect the intent to delegate to the ATI director and assistant ATI coordinator sole responsibility for making decisions under the *Access to Information Act*. Consideration should also be given to the delegation of administrative decisions under the Act to ATI officers.

Staff have been delegated the authority to initiate administrative decisions under the Act. Deputy director positions have been created and the delegation signing charts are under review.

Previous Recommendation #4
The ATI director should be directed by the minister, in writing, to exercise the delegation to answer requests within deadlines whether or not the approval process has been completed.

Although the minister has not directed the ATIP director to respond to requests as described in the recommendation, the director believes that as part of his job description he is required to respond to access requests within the statutory time requirements of the Act.

Previous Recommendation #5
The approval process should be reviewed to remove steps that do not add value to the process, particularly the review/concur stage and the communications review.

The response to recommendation number #6 provides information on the steps taken to streamline the approval process.

Previous Recommendation #6
The department should develop an ATI Improvement Plan. The plan should identify the sources of the delays in responding to access requests and include targets, tasks, deliverables, milestones and responsibilities to achieve substantial compliance. The plan should be monitored by the Senior Management Committee of the department.

ATIP Improvement Plan (May 24, 2001) was developed to respond to recommendations in the Information Commissioner's Annual Report to Parliament. The department has adopted the ATIP strategy to improve resources allocated to the ATIP Unit and to reduce response times on access requests. The plan includes :

- Redesign of the approval process. The practice of review /concur has been discontinued on access requests received after April 1, 2001. The communication process has been streamlined to improve efficiency and response time.
- Implementation of ATIP Image in 2001/2002 is planned as a means of increasing the efficiency of the ATIP Unit.
- Allocation of additional ATIP staff and ATIP O&M resources.
- Introduction of an ATIP staff training plan.
- Implementation of national training plan for OPIs.
- Relocation of the ATIP office to improve working conditions.

Previous Recommendation #7
The specific reasons for the requests in a deemed-refusal situation for this fiscal year up to November 30 should be identified and remedial measures developed for incorporation into the ATI Improvement Plan.

The director's view is that the deemed-refusal situation will improve as the new resources and process improvements take effect.

Previous Recommendation #8
An information sheet or a schedule of expected turnaround times on the e-mail to OPI clearly showing the expected turnaround times for each stage in the access process should be incorporated into the process. This might help those unfamiliar with the process to understand the tight timelines.

On receipt of an access request, OPI and regional contacts are contacted by e-mail with an attached retrieval memo outlining due dates for responses. Regular monitoring of the due dates is carried out by the assigned ATIP analyst and request status is reflected in the weekly reports.

Previous Recommendation #9
A training plan should be developed for the 2001-02 year that includes priorities, staff identified as benefiting from new or additional training, number and location of sessions and ATI responsibilities for delivery of the training.

A Training Plan was developed for both ATIP staff and OPI staff (a National Training Plan). The plan is currently being implemented.

Previous Recommendation #10
If an extended date will not be met, the ATI office should routinely contact the requester to indicate it will be late, to provide an expected response date and of the right to complain to the Information Commissioner. This will not impact the deemed-refusal status once the extension date is missed; however, it will alleviate some of the requester's frustration and perhaps avert a complaint.

The recommendation has not been addressed although the assigned ATIP analyst now determines if contact with the requester is required.

Previous Recommendation #11
Performance contracts with operational managers should contain consequences for poor performance in processing access requests.

This recommendation has not been addressed.

Previous Recommendation #12
F&O should come into substantial compliance with the Act's deadlines no later than March 31 of 2002.

Although measures are being taken to reduce the deemed-refusal situation, the department will not be in substantial compliance by March 31, 2002.

Previous Recommendation #13
ATI training should be mandatory for all new managers as part of their orientation and for all managers.

As part of the National Training Plan, ATI training is being offered through the management development training programs.

Previous Recommendation #14
The use of consultants to provide processing resources for long-term increases in the ATI workload should be reviewed to determine what the best value for money approach is to staffing for the increased workload.

Consultants are now used primarily to process the access request backlog. The use of consultants will be decreased as the backlog is reduced now that additional staffing resources have been added to the ATIP Unit.

Questionnaire and Statistical Report

Questionnaire for Statistical Analysis Purposes in relation to official requests made under the *Access to Information Act*.

Part A:	Requests carried over from the prior fiscal period	April 1/00 to March 31/01	April 1/01 to Nov. 30/01
1.	Number of requests carried over:	134	126
2.	Requests carried over from the prior fiscal – in a deemed-refusal situation on the first day of the new fiscal:	39	68
Part B:	**New Requests – Exclude requests included in Part A**	**April 1/00 to March 31/01**	**April 1/01 to Nov. 30/01**
3.	Number of requests received during the fiscal period:	545	315
4.A	How many were processed *within* the 30-day statutory time limit?	212	135
4.B	How many were processed beyond the 30-day statutory time limit *where no extension was claimed?*	84	61
4.C	How long after the statutory time limit did it take to respond *where no extension was claimed?*		
	1-30 days:	43	42
	31-60 days:	21	16
	61-90 days:	11	3
	Over 91 days:	9	0
5.	How many were extended pursuant to section 9?	193	58
6.A	How many were processed *within* the extended time limit?	76	14
6.B	How many exceeded the extended time limit?	59	4
6.C	How long after the expiry of the extended deadline did it take to respond?		
	1-30 days:	27	3
	31-60 days:	13	1
	61-90 days:	6	0
	Over 91 days:	13	0
7.	As of November 30, 2001, how many requests are in a deemed-refusal situation?	–	68

Citizenship and Immigration Canada

Status report on access requests in a deemed-refusal situation

Background

Citizenship and Immigration Canada has achieved a grade of C that denotes borderline compliance with the statutory time requirements of the *Access to Information Act*. The noteworthy achievement by the department is set against a backdrop of increasing numbers of access requests.

In early 1999, the Office of the Information Commissioner issued a report card on the department's compliance with the statutory time requirements of the *Access to Information Act*. In the 1999 report card, the department received a red alert grade of F with a 48.9% request to deemed-refusal ratio.

In January 2000, the Office of the Information Commissioner reviewed the status of the recommendations made in the report card and made further recommendations for measures to reduce the number of access requests in a deemed-refusal situation. From April 1, 1999 to November 30, 1999, the deemed-refusal ratio for access requests improved to 23.4%.

In January 2001, the commissioner's office again reviewed the department's progress in reducing the number of access requests in a deemed-refusal situation and issued a status report. The department had an objective in 2000-2001 of completing 70% of access requests within the timelines of the Act. The view of the Office of the Information Commissioner was that the objective fell short of what was needed to comply with the time requirements of the Act. The actual performance of the department for 2000-2001 was a 19.6% new request to deemed-refusal ratio resulting in a grade of D denoting "below standard performance".

This report reviews the progress of the department to come into substantial compliance with the time requirements of the *Access to Information Act* since the January 2001 status report. In addition, this report contains information on the status of the recommendations made in the January 2001 report.

The following grading standard is used by the commissioner's office.

% of Deemed Refusals	Comment	Grade
0-5%	Ideal compliance	A
5-10%	Substantial compliance	B
0-15%	Borderline compliance	C
15-20%	Below standard compliance	D
Over 20%	Red alert	F

Current Status and Further Recommendations

The department has now had approximately three years since the 1999 report card to reduce the number of access requests in a deemed-refusal situation to a level that constitutes substantial compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*.

To the credit of the department and the Public Rights Administration Directorate, an almost 50% request to deemed-refusal ratio in 1998 was reduced to 13% for the period April 1,

2001–November 30, 2001. The department built on the momentum of the previous fiscal year where the new request to deemed-refusal ratio was 19.6% for the fiscal year.

The department has experienced a substantial increase in the number of access requests received from the public. In 1998-1999, the department received 2,477 access requests. In 2000-2001, the department received 5,746 access requests. To November 30 in this fiscal year, the department received 4,486 requests.

The following recommendations are made to assist the department in its continuing efforts to reduce deemed-refusal access requests.

Target for 2002-2003

It is now time for the department to make the final effort to come into substantial compliance with the time requirements of the *Access to Information Act* by achieving a new request to deemed-refusal ratio of 10% or better.

There is no question that the department and the Public Rights Administration Directorate are achieving significant progress in reducing the number of deemed-refusal access requests. The objective now should be to achieve substantial compliance.

Recommendation #1
CIC set a target of 10% or better for the new request to deemed-refusal ratio for 2002-2003.

ATI Improvement Plan

Tables 1 and 2 show that the department is continuing to make some progress in the reduction of time taken to respond to requests that are answered beyond the statutory time limits of the Act. Although the tables show that the number of deemed-refusal requests are somewhat the same in absolute terms, the percentage of deemed refusals is less because of the increase in the volume of requests.

There is still no overall plan that identifies the milestones, tasks, targets,

Table 1: Time to Respond to Non-extended Requests in a Deemed-Refusal Situation

Time Taken after the statutory time limit to respond where [illegible]	Apr. 1999 to Nov. 1999	Apr. 2000 to Nov. 2000	Apr. 2001 to Nov. 2001
1-30 days	270	180	197
31-60 days	60	68	79
61-90 days	40	28	26
Over 91 days	18	30	26

Table 2: Time to Respond to Extended Requests in a Deemed-Refusal Situation

Time Taken after the statutory time limit to respond where [illegible]	Apr. 1999 to Nov. 1999	Apr. 2000 to Nov. 2000	Apr. 2001 to Nov. 2001
1-30 days	126	123	75
31-60 days	58	55	43
61-90 days	16	36	18
Over 91 days	10	27	7

deliverables and responsibilities for achieving substantial compliance with the time requirements of the Act. Without the identification of "trouble spots", it is difficult to focus priorities on the areas that require attention. A business plan is under development for the Public Rights Administration Directorate. The plan has identified a task to "prepare a report, distinguishing between types of requests, identifying acceptable reasons for delays, and acceptable timelines".

Recommendation #2
An ATI Improvement Plan be developed to include milestones, tasks, targets, deliverables and responsibilities for achieving substantial compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*.

Reporting to OPIs and Senior Management

There is no routine reporting to senior management in the department on ATI actual versus planned turnaround times. Reporting to all OPIs is scheduled for January 2002.

There is a need to distribute information to OPIs and senior management on planned versus actual time taken at each stage of the access process. Without this type of information it is difficult to identify potential problems meeting the Act's time requirements. The information will also allow the Public Rights Administration Directorate to take a proactive approach to potential problems in meeting the Act's time requirements.

Recommendation #3
All OPI's and senior management receive information on a periodic basis on the planned versus actual time taken to process access requests.

Status of 2001 Recommendations

In January 2001, recommendations were made to CIC on measures to further reduce the number of deemed-refusal access requests. The status of each recommendation is described below following the text of the recommendation.

Previous Recommendation #1
The department should conduct an analysis to determine the specific reasons for each request in a deemed-refusal situation for the period April 1, 2000 to November 30, 2000, and then develop a plan to reduce the future number of requests in a deemed-refusal situation.

The department should issue an overall timing for the access process that complies with the time requirements of the Act.

The department has issued planned timelines for the processing of access requests. In 2000-2001, the department set an objective of completing 70% of the requests on time. This objective was achieved with a new request to deemed-refusal ratio of 19.6%, equivalent to a grade of D denoting below standard compliance. Measures have also been taken to make use of time extensions under the Act for files that must be obtained from visa offices. In addition, some funding has been provided to the International Division for courier services. The use of courier services rather than the diplomatic bag and DFAIT mailroom services should reduce the time taken to deliver records from Visa Offices to CIC, Public Rights Administration Branch.

CIC has engaged a consultant to review the operations of the Ontario Region ATIP organization to identify

potential streamlining and process efficiencies.

Previous Recommendation #2
CIC should develop an ATI Improvement Plan by March 1, 2001, specifically directed at the reduction of requests in a deemed-refusal situation and provide a copy of the plan to the Office of the Information Commissioner. The plan should identify the sources of the delays and include targets, tasks, deliverables, milestones and responsibilities to achieve substantial compliance.

CIC developed strategic objectives and an operational plan for the division last year and a business plan is under development for the branch. In 2001-2002 Treasury Board allocated $5.4 million to ATIP activities including some funding for registries and training. The ATIP allocation for 2002-2003 is $2.1 million.

Previous Recommendation #3
Continued improvement in performance is unlikely without more upper management participation and leadership. The deputy minister must take a hands-on role by receiving weekly reports showing the number of requests in a deemed-refusal situation, where the delays are occurring and what remedial action is being taken or proposed. The deputy minister should directly oversee the ATI Improvement Plan under which CIC will come into substantial compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*.

The following observation was made in the report:

> Until senior management of the department are actively engaged in the measures to identify and improve the factors that lead to requests in a deemed-refusal situation in the department, it will be difficult to come into substantial compliance with the Act's timelines. Senior management should understand the nature of the problem and be involved in monitoring the success of the plan to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation.

There is no active involvement by the deputy minister, although senior management has been supportive of the need for additional resources.

Previous Recommendation #4
Information be distributed to OPIs and other parts of the organization responsible for responding to access requests on planned versus actual performance beginning April 30, 2001.

Information is provided to international regions each week on the planned versus actual time taken to retrieve records in the region. The plan is to provide the same information to each of the regional coordinators for January 2002.

Previous Recommendation #5
CIC continue to devote the resources and effort necessary to increase its efforts to meet the time requirements of the *Access to Information Act* to come into substantial compliance with the time requirements by March 31, 2002.

Additional resources have been provided to the Public Rights Administration Branch through the Treasury Board.

Questionnaire and Statistical Report

Questionnaire for Statistical Analysis Purposes in relation to official requests made under the *Access to Information Act*.

Part V	Requests carried over from the prior fiscal period		
1.	Number of requests carried over:	741	812
2.	Requests carried over from the prior fiscal – in a deemed-refusal situation on the first day of the new fiscal:	286	149
Part VI	New Requests – Exclude requests included in Part V		
3.	Number of requests received during the fiscal period:	5746	4486
4.A	How many were processed *within* the 30-day statutory time limit?	3007	2552
4.B	How many were processed beyond the 30-day statutory time limit *where no extension was claimed*?	532	328
4.C	How long after the statutory time limit did it take to respond *where no extension was claimed*?		
	1-30 days:	288	197
	31-60 days:	105	79
	61-90 days:	48	26
	Over 91 days:	91	26
5.	How many were extended pursuant to section 9?	1860	1245
6.A	How many were processed *within* the extended time limit?	999	669
6.B	How many exceeded the extended time limit?	444	143
6.C	How long after the expiry of the extended deadline did it take to respond?		
	1-30 days:	200	75
	31-60 days:	111	43
	61-90 days:	57	18
	Over 91 days:	76	7
7.	As of November 30, 2001, how many requests are in a deemed-refusal situation?	–	114

Transport Canada

Status report on access requests in a deemed-refusal situation

Background

In early 2000, the Office of the Information Commissioner issued a report card on Transport Canada's compliance with the statutory time requirements of the *Access to Information Act*. In the report card, the department received a red alert grade of F for its compliance with the statutory time requirements of the Act. The grade represented a 30.6% new request to deemed-refusal ratio for access requests received from April 1, 1999 to November 30, 1999.

In January 2001, a further report was provided to the department by the commissioner's office. The report reviewed the department's progress during 2000 in meeting the time requirements of the Act. Between April 1, 2000 and November 30, 2000, the new request to deemed-refusal ratio improved to 23.7%, but still grade F.

Both the January 2001 status report and report card contained recommendations on measures that the department could take to reduce the number of deemed-refusal access requests.

This report reviews the progress of the department to come into substantial compliance with the time requirements of the *Access to Information Act* since the January 2001 status report. To the department's credit, TC has achieved a grade of C for the period April 1, 2001 to November 30, 2001.

This report also contains information on the status of the recommendations made in the January 2001 status report.

The following grading standard is used by the commissioner's office.

% of Deemed Refusals	Comment	Grade
0-5%	Ideal compliance	A
5-10%	Substantial compliance	B
0-15%	Borderline compliance	C
15-20%	Below standard compliance	D
Over 20%	Red alert	F

Current Status and Further Recommendations

Transport Canada (TC) has made substantial progress in meeting the time requirements of the *Access to Information Act*. The new request to deemed-refusal ratio improved to 11.7%. This represents a grade of C that represents borderline compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*. The department is encouraged to sustain its progress and achieve a grade of B or better for the fiscal year 2002-2003.

TC has increased its financial support for the ATIP Unit each year since 1999-2000 and a request for additional funding for 2002-2003 is under consideration by departmental senior management. The ATIP Unit is also investing in increased use of technology to process access requests. The department has taken a very positive approach to the provision of financial support for the ATIP Unit.

However, of particular concern to the commissioner's office is the continued use of an approval process with multiple sign-offs and concurrence

steps. As illustrated in Tables 1 and 2, the approval process continues to operate as an impediment to meeting statutory time requirements.

The time taken to respond to access requests varies among the OPIs and other groups for records retrieval and for sign-off. Tables 1 and 2 illustrate the variances.

These tables do not include the time allocated and taken by the minister's office or deputy minister's office to review files when the access request was designated as sensitive.

Now that the ATI Unit has resources and processes in place to support the access process, there are a number of measures that the department can consider to improve the new request to deemed-refusal ratio to 90% or better.

Table 1: OPI PERFORMANCE REPORT *(April 1 to October 31, 2000)*

Atlantic	28	20	8	6
Quebec	50	42	21	21
Ontario	57	43	24	21
Prairie & Northern	23	22	21	21
Pacific	40	30	26	17
Corporate Services	29	20	27	23
Safety & Security	133	83	60	37
Policy	50	32	37	18
Programs & Divestiture	53	49	21	18
Communications	9	5	80	43
TOTAL	**472**	**346**	**325**	**225**
		(73%)		**(69%)**

Table 2: OPI PERFORMANCE REPORT *(April 1 to November 30, 2001)*

Atlantic	35	25	71%	21	17	81%
Quebec	40	33	83%	20	18	90%
Ontario	45	41	91%	22	20	91%
Prairie & Northern	28	28	100%	17	16	94%
Pacific	31	17	55%	21	11	52%
Communications	2	2	100%	57	39	68%
Corporate Services	34	25	74%	87	83	95%
Policy	31	28	90%	25	19	76%
Programs & Divestiture	32	31	97%	17	14	82%
Safety & Security	135	130	96%	102	85	83%
TOTAL	**413**	**360**	**87%**	**642**	**442**	**69**

The following recommendations are made for TC's consideration.

Delegation of Authority

The ATIP coordinator has not been delegated any decision-making authority under the *Access to Information Act* with the exception of certain administrative decisions and decisions under sections 7 and 19. Experience in other departments shows that delegation of decision-making to the individual with the knowledge to make decisions under the Act reduces the time taken to respond to requests. Other departments have delegated routine administrative decisions to officers reporting to the coordinator.

Recommendation #1
The department consider further delegation to the ATIP coordinator and officers for decision-making under the *Access to Information Act*.

Approval Process

The department's process for approving a response to an access request continues to be cumbersome and in need of streamlining. As noted in the report card:

If the request was one that the deputy minister checked on the weekly summary of requests, then the briefing note, a sign-off sheet and the requested records are sent to the deputy minister's office via the ATI office for a decision.

When the ADM/RDG concurs with the recommendation of the ATI coordinator, then the briefing note, sign-off sheet and the requested records are sent via the ATI office to the director general of Executive Services for a decision.

If the ADM/RDG does not concur with the recommendation of the ATI coordinator, then the briefing note, sign-off sheet and the requested records are sent via the ATI office to the deputy minister's office for a decision.

Although various words such as "review" and "concur" are used to describe steps in the approval process, the affect of multiple "check points" prior to the release of records is to create an institutional culture of "play it safe". The addition of many steps to "sign-off" contributes to delays in the process.

Transport Canada has a processing model that allots days available to each part of the department involved in processing an access request. Of the twenty days available in the model, four days are allocated to approval, two days are allocated to ADM/RDG concurrence and one day is allocated to communications (30-40% of files). The total of seven days represents 35 percent of the time available to process an access request. This allocation of time for review, concurrence and/or approval appears in our view to be excessive.

The above process has been modified in the following manner:

If the request was one that the minister's office checked on the weekly summary of requests as being sensitive, then the briefing note, a sign-off sheet and the requested records are sent by the ATIP unit to the RDG (if the region was involved in the retrieval of records) for concurrence to the ATIP coordinator's recommendations then to the responsible ADM, then to the deputy minister's office for final review.

When the request is not on the sensitive list, and RDG concurs with the recommendation of the ATI coordinator (if the region was involved

in the retrieval of records), then the briefing note, sign-off sheet and the requested records are sent via the ATI office to the responsible ADM for approval of exemptions.

For the purposes of this status report, the original comment on the process is worth repeating.

Although various words such as "review" and "concur" are used to describe steps in the approval process, the affect of multiple "check points" prior to the release of records is to create an institution culture of "play it safe". The addition of many steps to "sign-off" contributes to delays in the process.

Transport Canada has a processing model that allots days available to each part of the department involved in processing an access request. Of the twenty days available in the model, four days are allocated to approval of NHQ records and one day is allocated to NHQ communications review of sensitive files. In 2000-01, 138 requests or 29% of the 473 ATI requests received were on the sensitive list and in 2001-02 to date, 87 or 36% of the ATI requests received were on the sensitive list. The department is considering adding a day of ATIP Unit processing time to the communications function to increase the allotted time to two days.

For records retrieved from regions, six days are allocated to approval that includes regional communication's review. The total of five days for NHQ files and six days for regional files represents 25 to 30 percent of the time available to process an access request. This allocation of time for review, concurrence and/or approval appears in our view to be excessive. Tables 1 and 2 illustrate in part how the approval process at TC contributes to the deemed-refusal situation in the department.

Recommendation #2
The department process map and review the access request process to identify stages in the process that can be handled in parallel rather than sequentially and/or that can be eliminated because value is not added to the decision-making required under the *Access to Information Act*.

Communications Function

Briefing notes and other material from the communications function may be required when information is to be released or withheld in response to an access process designated as sensitive. In Transport Canada, the communications function is part of the sequential steps in processing access requests. Currently communications is allocated one day in the process to complete the function. The department is considering allocating an additional day because of the continued failure to meet the one-day time allocation. The one day would be reallocated from the time allocated to the ATIP Unit. The result would be that approximately 10% of the access request process would be allocated to the communications function.

Other departments have successfully handled the communications function as a parallel process to the access process. This approach was discussed in the Transport Canada report card. The Office of the Information Commissioner continues to find it problematic that the communications function is a sequential part of the process.

Recommendation #3
The communications requirements associated with the access request

process be completed in parallel with the process.

ATI Improvement Plan

TC has approached the time delay problem by establishing a resource plan to deal with the delays in responding to access requests. The plan is not an overall framework that deals with all of the factors that contribute to place an access request in a deemed-refusal situation.

An overall ATI Improvement Plan is an essential component of a strategy to be in substantial compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*. A plan should identify the sources of the delays and include targets, tasks, deliverables, milestones and responsibilities to achieve substantial compliance. Uncoordinated efforts to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation are likely not as effective as an integrated group of measures established as a result of an analysis of the situation.

Recommendation #4
TC should develop an ATI Improvement Plan based on an analysis of deemed-refusal access requests to bring the department into substantial compliance with the time requirements of the *Access to Information Act* by April 1, 2003. The plan should include the identification of the sources of delays and include tasks, targets, deliverables and responsibilities.

Status of 2001 Recommendations

In January 2001, recommendations were made to Transport Canada on measures to reduce the number of deemed-refusal access requests. The status of each recommendation is described below following the text of the recommendation.

Previous Recommendation #1
The department should include specific targets for meeting the time requirements of the Act in the performance contracts of senior managers and other staff involved in the access process.

The department has chosen to make the assistant deputy ministers responsible for decisions on exemptions under the Act through the delegated authority of the minister. In addition, the minister's office indicates the access request disclosure packages that must be reviewed prior to release.

As stated in the report card recommendations and again last year, the responsibility of those involved in the access process includes meeting the time requirements of the Act as they pertain to their areas.

There is reporting by the ATI office to the deputy minister and assistant deputy ministers on planned versus actual performance in meeting the time standards.

An analysis of the access requests (see Table 2) between April 1, 2001 and November 30, 2001, indicates where delays continue to take place in the access process. These delays will continue until the access process is streamlined (as described in the report card) or allocated timelines are adhered to by those accountable for a part of the access process.

In addition (and as recommended previously) until performance contracts between the deputy and senior staff and the ATI coordinator specifically cite meeting the time requirements of the Act along with a specific objective or target, accountability is not established.

Previous Recommendation #2
The department should conduct an analysis to determine the specific reasons for each request in a deemed-refusal situation for the period April 1, 2000 to November 30, 2000, and then develop a plan to reduce the future number of requests in a deemed-refusal situation.

TC has committed increased resources to the ATIP Unit. In 1999-2000, the ATIP Unit operated with a staff of seven full-time employees and spent $41,000 on professional services. By 2000-2001, the ATIP Unit operated with a staff of 11 full-time employees and $179,000 was spent on professional services. As of September 1, 2001, the ATIP Unit continued to have a staff of 11 employees with $55,000 spent to date on professional services. An additional $156,800 was recently approved for professional services for the fiscal year.

Although additional resources have been allocated, an overall analysis was not conducted on specific reasons for each request with a deemed-refusal status. The ATI coordinator has worked with OPIs to tighten the time taken to complete their portion of the access process. In addition, ATIP liaison is being implemented to monitor and control request processing while eliminating duplication and inconsistency in data entry.

Previous Recommendation #3
TC should develop an ATI Improvement Plan by March 1, 2001, specifically directed at the reduction of requests in a deemed-refusal situation and provide a copy of the plan to the Office of the Information Commissioner. The plan should identify the sources of the delays and include targets, tasks, deliverables, milestones and responsibilities to achieve substantial compliance.

TC has approached the time-delay problem by establishing a resource plan to deal with the delays in responding to access requests. The plan is not an overall framework that deals with all of the factors that contribute to the number of access requests in a deemed-refusal situation.

The proposal for the ATIP 2002-2003 service line plan requests additional resources to achieve an 80% or higher number of requests responded to within the statutory time requirements of the *Access to Information Act*. The target is stated with the provision that "it may be over-zealous when considering ongoing incremental workloads, resource levels, the increasing complexity of requests, the increasing demands on the unit to implement new technologies and improve efficiencies in preparation for GOL initiatives and the existing delegation of authority and approval process". This target has already been achieved for the period April 1, 2001 – November 30, 2001, with a new request to deemed-refusal ratio of 11.7%.

An overall improvement plan is an essential component of a strategy to be in substantial compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*. A plan should identify the sources of the delays and include targets, tasks, deliverables, milestones and responsibilities to achieve substantial compliance. Uncoordinated efforts to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation are likely not as effective as an integrated group of measures established as a result of an analysis of the situation.

Previous Recommendation #4
TC should identify measures to improve the performance of OPIs that persistently do not meet planned turnaround times. TC should examine the need to have the communications function part of the approval process.

The time taken by OPIs to retrieve records has improved substantially (see Table 2).

The department should determine what value is added by having the communications function part of the approval process. Other departments fulfill communications requirements as a parallel process rather than as a part of the approval process. The communications function at TC starts their work after the ATIP Unit has prepared the complete disclosure package. It is clear that the function acts as an impediment to the completion of access requests within the statutory time requirements of the *Access to Information Act*. Allocating up to two days for the function means that 10% of the access process is allocated to the communications function.

Previous Recommendation #5
As part of the ATI Improvement Plan, TC should establish March 31, 2002, as the target to come into substantial compliance with the time requirements of the Act.

TC has improved performance substantially and now has a grade of C that indicates borderline compliance with an 11.7% new request to deemed-refusal ratio. The grade constitutes substantial progress when compared to the 24.7% ratio for 2000-2001.

Questionnaire and Statistical Report

Questionnaire for Statistical Analysis Purposes in relation to official requests made under the *Access to Information Act*.

Part A	Requests carried over from the prior fiscal period	April 1 to Dec. 31	April 1 to Mar. 31
1.	Number of requests carried over:	112	115
2.	Requests carried over from the prior fiscal – in a deemed-refusal situation on the first day of the new fiscal:	29	29
Part B	New Requests – Exclude requests included in Part A	April 1 to Dec. 31	April 1 to Mar. 31
3.	Number of requests received during the fiscal period:	473	239
4.A	How many were processed *within* the 30-day statutory time limit?	195	113
4.B	How many were processed beyond the 30-day statutory time limit *where no extension was claimed?*	42	11
4.C	How long after the statutory time limit did it take to respond *where no extension was claimed?*		
	1-30 days:	33	10
	31-60 days:	7	1
	61-90 days:	1	0
	Over 91 days:	1	0
5.	How many were extended pursuant to section 9?	203	88
6.A	How many were processed *within* the extended time limit?	78	32
6.B	How many exceeded the extended time limit?	46	3
6.C	How long after the expiry of the extended deadline did it take to respond?		
	1-30 days:	21	1
	31-60 days:	9	1
	61-90 days:	5	0
	Over 91 days:	11	1
7.	As of November 30, 2001, how many requests are in a deemed-refusal situation?	–	14

Canada Customs and Revenue Agency

Status report on access requests in a deemed-refusal situation

Background

Canada Customs and Revenue Agency (CCRA) has achieved a grade of B that denotes substantial compliance with the statutory time requirements of the *Access to Information Act*. The impressive progress made by CCRA since the 1999 report card is a credit to the work of the ATIP director and staff and the strong senior management support for continuous improvement.

In the 1999 report card issued by the Office of the Information Commissioner, CCRA's compliance with the statutory time requirements of the *Access to Information Act* was rated as a red alert grade of F with an 85.6% request to deemed-refusal ratio.

In January 2000, the Office of the Information Commissioner reported on the status of the recommendations made in the report card and made further recommendations for measures to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation. At that time, the statistics showed that from April 1, 1999 to November 30, 1999, the deemed-refusal ratio for access requests improved to 51.5%.

In January 2001, the Office of the Information Commissioner reviewed and reported on the progress of CCRA to come into compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*. At that time CCRA was in "borderline compliance" with the Act (for the period April 1, 2000 to November 30, 2000) with a grade of C.

This report reviews the progress of the department to come into substantial compliance with the time requirements of the *Access to Information Act* since the January 2001 status report. In addition, this report contains information on the status of the recommendations made in the January 2001 report.

The following grading standard is used by the commissioner's office:

% of Deemed Refusals	Comment	Grade
0-5%	Ideal compliance	A
5-10%	Substantial compliance	B
0-15%	Borderline compliance	C
15-20%	Below standard compliance	D
Over 20%	Red alert	F

Current Status and Further Recommendations

Excellent progress has been achieved by CCRA in reducing the number of access requests in a deemed-refusal situation.

For the reporting period of April 1, 2001 to November 30, 2001, CCRA received a grade of B that denotes "substantial compliance" in meeting the time requirements of the *Access to Information Act*. The request to deemed-refusal ratio for the period was 9.85%. The improvement in reducing the number of access requests in a deemed-refusal situation was made at the same time that the volume of access requests and pages reviewed

increased substantially as shown on the Table below.

Table:
Number of Access Requests Received

1999/2000	594	116,372
April – Nov. 30, 2000	477	125,164
April – Nov. 30, 2001	670	238,671

The following recommendations are made to support the continued efforts of CCRA to process access requests within the statutory time requirements of the *Access to Information Act*.

Informal Access

The Agency is developing a "forward-looking plan" (strategic plan) for ATI operations. Part of the plan will deal with informal methods of providing information to the public rather than requiring an access request to be made for the information. The public would not be prevented from making a request under the Act if dissatisfied with the informal process.

Decisions on informal access will require an analysis of the information that is routinely disclosed through responses to access requests. An analysis can also be conducted on the information needs of clients of CCRA. A copy of the report on informal access to information should be provided to the Office of the Information Commissioner.

A Guideline on *Routine Disclosure/ Active Dissemination (RD/AD): A Joint Project of the Office of the Information and Privacy Commissioner/Ontario and The Freedom of Information and Privacy Branch, Management Board Secretariat* contains practices to encourage government organizations to routinely disclose or actively disseminate information. The guideline is available at the Internet sites of both organizations. Routine disclosure occurs when access to a general record is granted on a routine basis as the result of an informal request. Active dissemination refers to the release of information without any request.

Recommendation #1
CCRA investigate methods of providing informal access to information to the public and provide a copy of the report to the Office of the Information Commissioner.

Continuous Improvement

The Agency is encouraged to build on its success in meeting the statutory time requirements of the *Access to Information Act*. The department achieved a grade of C for the period of April 1, 2000 to November 30, 2000, with a new request to deemed-refusal ratio of 14.9%. By the end of the fiscal year 2000-2001, the ratio slipped to 16% that represents a grade of D.

The Agency has shown that it is willing to make resource and senior management commitments to support the work of the ATI team. The ATI team has been innovative in its work approach. As an example, the "ATIP Consult" e-mail address for CCRA staff is an excellent method of making ATI advice widely available. The information requested can also serve as a base of information for analysis of ATI training requirements.

The Agency and the ATI team are encouraged to continue the commitment necessary to maintain its "substantial compliance" with the time requirements of the *Access to Information Act*. This objective will require the continued priority of reviewing the ATI process for potential processing improvements.

Recommendation #2
CCRA continue the resource and senior management commitment to continuously improve the time taken to respond to access requests under the *Access to Information Act* to maintain substantial compliance with the time requirements of the Act.

Training

CCRA has organized an ATI Unit to plan and conduct training and awareness sessions for CCRA staff. As organizations change and individuals assume OPI responsibilities, it is important to provide training to staff on their responsibilities under the *Access to Information Act*. The Agency is developing a three-year training plan. The agency is encouraged to develop an ATI training plan and program that are widely available throughout the CCRA.

Recommendation #3
CCRA is encouraged to develop an ATI training program widely available to agency staff through the innovative use of technology.

Status of 2001 Recommendations

In January 2001, recommendations were made to CCRA on measures to further reduce the number of deemed-refusal access requests. The status of each recommendation is described below following the text of the recommendation.

Previous Recommendation #1
The Agency should conduct an analysis of the specific reasons for requests in a deemed-refusal situation between April 1, 2000 and November 30, 2000, and develop a plan with specific measures to reduce the number of future requests in a deemed-refusal situation.

A consultant was hired in 2001 to conduct a review of the processing time lines for access requests. Among the findings, the consultant identified the following situations that had an impact on the time recorded in ATIPflow to process access requests:

- The date recorded to complete the request was improperly recorded as the following business day.
- The time allowed to lapse while the requester considered a fee estimate was not properly recorded.
- At times the pilot projects for regional processing of access requests in Vancouver and Montreal sent ATIPflow data that was not accurate.
- Where multiple OPIs were involved in a request, one OPI's search for records completed beyond the time allocated generated late data for OPIs that responded on time.

The Agency is making modifications to the recording procedures and ATIP flow to prevent the problems described above.

Previous Recommendation #2
The Agency should develop a Training Plan for 20001/02 with specific priorities for the continued reduction in requests in a deemed-refusal situation.

The Agency hired a consultant to provide ATI training across Canada. The consultant has delivered 32 sessions for 375 staff.

The Agency created a Consultation, Policy and Training Group in the ATIP Branch in the summer 2001. The first priority for the group is to gather information and data to develop a training business plan and to identify resource requirements.

The Consultation, Policy and Training Group is determining the feasibility of developing some training modules to incorporate in the human resources training programs specific to a functional area. In addition, the group will determine the feasibility of using the CCRA Intranet for the delivery of ATI training.

A training session for all ATI contacts was scheduled for December 2001 but has been rescheduled for June 2002. The group is completing a manual for OPI ATI contacts.

The Consultation, Policy and Training Group established an e-mail address – ATIP Consult – to provide CCRA staff with information on questions on the *Access to Information Act* and ATI processes within CCRA.

Previous Recommendation #3
The Agency should establish a target date of March 31, 2002, to be in substantial compliance with the time requirements of the Act.

The Agency is now in substantial compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*. For the reporting period of April 1, 2001 to November 30, 2001, CCRA received a grade of B that reflects a new request to deemed-refusal ratio of 9.85%.

Questionnaire and Statistical Report

Questionnaire for Statistical Analysis Purposes in relation to official requests made under the *Access to Information Act*.

Part A	Requests carried over from the prior fiscal period		
1.	Number of requests carried over:	106	181
2.	Requests carried over from the prior fiscal – in a deemed-refusal situation on the first day of the new fiscal:	17	24
Part B	**New Requests – Exclude requests included in Part A**		
3.	Number of requests received during the fiscal period:	819	670
4.A	How many were processed *within* the 30-day statutory time limit?	430	354
4.B	How many were processed beyond the 30-day statutory time limit *where no extension was claimed?*	74	31
4.C	How long after the statutory time limit did it take to respond *where no extension was claimed?*		
	1-30 days:	52	22
	31-60 days:	12	7
	61-90 days:	8	2
	Over 91 days:	2	0
5.	How many were extended pursuant to section 9?	197	174
6.A	How many were processed *within* the extended time limit?	120	86
6.B	How many exceeded the extended time limit?	33	15
6.C	How long after the expiry of the extended deadline did it take to respond?		
	1-30 days:	26	9
	31-60 days:	4	5
	61-90 days:	1	1
	Over 91 days:	2	0
7.	As of November 30, 2001, how many requests are in a deemed-refusal situation?	–	20

Department of National Defence

Status report on access requests in a deemed-refusal situation

Background

The Department of National Defence, and the Canadian Forces, (ND) continues to improve its performance in meeting the time requirements of the *Access to Information Act*. ND has achieved a grade of C with a new request to deemed-refusal ratio of 11.8%.

In early 1999, the Office of the Information Commissioner issued a report card on the department's compliance with the statutory time requirements of the *Access to Information Act*. The report card contained a number of recommendations on measures that could be taken to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation. In the 1999 report card, the department received a red alert grade of F with a 69.6% request to deemed-refusal ratio for access requests received from April 1, 1998 to November 30, 1998.

In December 1999, the Office of the Information Commissioner reviewed the status of the recommendations made in the report card and made further recommendations on measures to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation. At that time, the statistics showed that from April 1, 1999 to November 30, 1999, the deemed-refusal ratio for access requests improved to 38.9% (although still a grade of F).

In January 2001 the Office of the Information Commissioner provided another status report to ND. At that time, ND received a grade of D with a new request to deemed- refusal ratio of 17% for the period April 1, 2000 to November 30, 2000. The grade constituted "below standard compliance" with the time requirements of the Act. The department maintained the grade of D for the complete fiscal year 2000-2001, which is an achievement compared to some other departments. The January 2001 report noted that the trend lines for reducing the number of access requests in a deemed-refusal situation were all in the right direction.

This report reviews the progress of the department to come into substantial compliance with the time requirements of the *Access to Information Act* since the January 2001 status report. This report also reviews the status of recommendations made in that report.

The following grading standard is used by the commissioner's office.

% of Deemed Refusals	Comment	Grade
0-5%	Ideal compliance	A
5-10%	Substantial compliance	B
0-15%	Borderline compliance	C
15-20%	Below standard compliance	D
Over 20%	Red alert	F

Current Status and Further Recommendations

ND continues to make noteworthy progress in reducing the number of access requests in a deemed- refusal situation. For the period April 1, 2001 to November 30, 2001, the new request to deemed-refusal ratio was 11.8% that

constitutes borderline compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*. The improvements in reducing the number of access requests in a deemed-refusal situation are set against a background of increasing numbers of requests.

ND has committed resources to ATI and has provided strong management support to reduce what was a significant and burdensome number of access requests in a deemed-refusal situation. Senior management of ND and the staff of the ATIP Directorate are recognized for their hard work and sustained effort. The commissioner's office encourages ND to set an objective ratio of new requests to deemed-refusals of 10% or better.

There are a number of impediments that are hindering ND's ability to come into substantial compliance with the Act's time requirements. These impediments are not restricted solely to ND. These impediments are:

- Consultations taking much longer than planned, particularly with other governments and with the Privy Council Office
- Percentage increase in the pages processed that is significantly higher than the percentage increase in the number of access requests
- OPIs often do not know what information is retained due to a deterioration of information management practices.

To effectively use consultants to assist OPIs in their program areas, the ATIP director issued one RFP for ATI consultants. The ATI Directorate will maintain the listing of qualified consultants. The directorate also has analysts who have been temporarily placed in the OPI program area to assist with the processing of access requests.

The following recommendations are made to support the continued efforts of ND to process access requests within the statutory time requirements of the *Access to Information Act*.

Target for 2002-2003

It is now time for the department to make the final effort to come into substantial compliance with the time requirements of the *Access to Information Act* by achieving a new request to deemed-refusal ration of 10% or better.

There is no question that the department and the ATIP Directorate are achieving significant progress in reducing the number of deemed-refusal access requests. The objective now should be to achieve substantial compliance.

Recommendation #1
ND set a target of 10% or better for the new request to deemed-refusal ratio for 2002-2003.

Management of Time Extensions

The time taken to respond to requests in a deemed-refusal situation above the 30-day or extended time limit did not decrease when compared to the previous year as illustrated in Tables 1 and 2.

ND should review the circumstances that caused the delays and resulted in deemed-refusal situations for the requests in a deemed-refusal situation from April 1, 2001 to November 30, 2001. The analysis should lead to a plan and priorities to further reduce the number of requests in a deemed-refusal situation.

Recommendation #2
ND determine the reasons for delays in responding to access requests in a deemed-refusal situation from April 1, 2001 to November 30, 2001, and based on this analysis develop a plan with priorities to further reduce the delays in responding to requests.

Table 1: Time to Respond to Non-extended Requests in a Deemed-Refusal Situation			
1-30 days	126	39	25
31-60 days	36	1	10
61-90 days	12	0	2
Over 91 days	5	1	1

Table 2: Time to Respond to Extended Requests in a Deemed-Refusal Situation			
1-30 days	30	36	31
31-60 days	7	12	5
61-90 days	2	4	3
Over 91 days	2	0	5

Status of 2001 Recommendations

In January 2001, recommendations were made to ND on measures to further reduce the number of deemed-refusal access requests. The status of each recommendation is described below following the text of the recommendation.

Previous Recommendation #1
The department should conduct an analysis of the specific reasons for requests in a deemed-refusal situation between April 1, 2000 and November 30, 2000, and develop a plan with specific measures to reduce future deemed-refusal situations.

ND focused on managing the time extension process. ND wants to ensure that:

- All time extensions are taken when and where appropriate OPIs have the information that they need to make informed decisions about the length of the extension.

Previous Recommendation #2
The department should develop a training plan for 2001/02 with specific priorities for the continued reduction in the number of requests in a deemed-refusal situation.

ND instituted a comprehensive training plan. The mid-year training report indicates that approximately 1,250 personnel will receive a range of briefings scheduled for one-and- one-half hours up to two days. The personnel trained are from all parts of the organization.

Previous Recommendation #3
Information on the days allocated to each stage of the access process should be part of the information circulated with each access request.

The Information Sheet and tasking memo provide information on the number of days that the OPI tasked for the activity has to respond.

Previous Recommendation #4
Performance contracts with operational managers should require compliance with internal and legislated response deadlines for access requests.

The recommendation is not being pursued at the present time.

Previous Recommendation #5
The department should continue to devote the resources and effort necessary to build on its performance in meeting the time requirements of the *Access to Information Act* to come into substantial compliance with the time requirements of the Act by March 31, 2002.

Resources continue to be provided to the ATIP Directorate including funding for ATIPimaging $200,000).

Questionnaire and Statistical Report

Questionnaire for Statistical Analysis Purposes in relation to official requests made under the *Access to Information Act*.

[illegible]			
1.	Number of requests carried over:	201	182
2.	Requests carried over from the prior fiscal – in a deemed-refusal situation on the first day of the new fiscal:	36	42
[illegible]			
3.	Number of requests received during the fiscal period:	1088	920
4.A	How many were processed *within* the 30-day statutory time limit?	522	764
4.B	How many were processed beyond the 30-day statutory time limit *where no extension was claimed*?	88	38
4.C	How long after the statutory time limit did it take to respond *where no extension was claimed*?		
	1-30 days:	77	25
	31-60 days:	6	10
	61-90 days:	2	2
	Over 91 days:	3	1
5.	How many were extended pursuant to section 9?	373	406
6.A	How many were processed *within* the extended time limit?	194	262
6.B	How many exceeded the extended time limit?	84	44
6.C	How long after the expiry of the extended deadline did it take to respond?		
	1-30 days:	48	31
	31-60 days:	20	5
	61-90 days:	6	3
	Over 91 days:	10	5
7.	As of November 30, 2001, how many requests are in a deemed-refusal situation?	–	27

Department of Foreign Affairs and International Trade

Status report on access requests in a deemed-refusal situation

Background

The Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT) has made progress in reducing the number of requests that are answered beyond the time requirements of the *Access to Information Act*. DFAIT has now achieved a grade of D. This represents a substantial and encouraging departure from many years of red alert performance.

Senior management of DFAIT and the staff of the ATIP Division are recognized for their hard work and sustained effort.

In early 1999, the Office of the Information Commissioner issued a report card on DFAIT's compliance with the statutory time requirements of the *Access to Information Act*. The report card contained a number of recommendations on measures that could be taken to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation. In the 1999 report card, the department received a red alert grade of F with a 34.9% request to deemed-refusal ratio for access requests received from April 1, 1998 to November 30, 1998.

In December 1999, the Office of the Information Commissioner reviewed the status of the recommendations made in the report card and made further recommendations for measures to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation. At that time, the statistics showed that from April 1, 1999 to November 30, 1999, the deemed-refusal ratio for access requests improved to 27.6%. For the comparable period in 2000/01, the deemed-refusal ratio moved back to 29.3% or a red alert grade of F.

In December 1999, as part of the review of the recommendations contained in the report card, the director, ATIP Division stated that:

> "the department has focused on ensuring that systemic and attitudinal changes were made to ensure that all staff contributed to the obligations required by the Act. This has been fully supported and directed by the deputies and executive committee. Compliance with the Act has been identified by the ADM as the #1 priority of the 2000-2001 Public Diplomacy Business Plan. In spite of a more than 40% increase in requests over last year, the processing improvements and significant streamlining introduced this year have ensured that the 'deemed-refusal' rate has not had a corresponding increase."

The progress in reducing the number of requests in a deemed-refusal situation regressed for the 2000-2001 fiscal year with a new request to deemed-refusal ratio of 31.3%.

This report reviews the progress of DFAIT to come into substantial compliance with the time requirements of the *Access to Information Act* since the January 2001 status report. In addition, this report contains information on the status of the recommendations made in the January 2001 report.

The following grading standard is used by the commissioner's office.

% of Deemed Refusals	Comment	Grade
0-5%	Ideal compliance	A
5-10%	Substantial compliance	B
0-15%	Borderline compliance	C
15-20%	Below standard compliance	D
Over 20%	Red alert	F

Current Status and Further Recommendations

DFAIT has made progress in meeting the time requirements of the *Access to Information Act*. The new request to deemed-refusal ratio improved to 17.7% for the period from April 1, 2001 to November 30, 2001. The percentage represents a grade of D that constitutes below standard compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*. The commissioner's office encourages DFAIT to sustain its progress and achieve a grade of B or better for the fiscal year 2002-2003.

DFAIT has made a number of substantial improvements that serve as building blocks for reducing the number of access requests in a deemed-refusal situation including:

- The ATIP Division concentrated efforts on completing the access requests that were carried over from the previous fiscal year to reduce a burdensome backlog.
- The division increased training of ATIP staff and OPI staff to make sure that the right skills were in place to support the access process. OPIs are now requesting further training. The tasking memo to OPIs was improved.
- Senior management commitment was secured through the approval of various financial measures to support the ATIP Business Plan, The Road to Improvement. A communications officer reports to the ATIP director and the communications function is handled in parallel with the access process (rather than as a sequential part of the process).

These improvements are set against a background of increased activity related to the processing of access requests as illustrated in Table 1.

Table 1: Pages Processed

1998/1999	58,563	38,965
1999/2000	35,987	24,090
April 1 – Nov. 30, 2000 (a)	71,729	38,068
April 1 – Nov. 30, 2001 (b)	73,848	34,974

(a) In addition, 220,000 pages related to a request were reviewed and 144,957 pages electronically severed in a parallel unit to process requests related to softwood lumber.

(b) In addition, 277,176 pages and 1.2 million (pages) export permits related to a softwood lumber request were reviewed and 76,483 pages and 1.2 million permits were released; 34,764 pages were reviewed for access consultations, given policy obligations that other departments are required to consult with DFAIT when considering the application of section 15 of the Act. This amounts to an increase of 39.1%.

The division also initiated process improvements including further case management and follow-up of access requests to improve the time taken by various parts of the organization for their respective tasks in the process. The results of some of the case management work are evident in the steady progress in reducing the time to respond to access requests beyond the Act's statutory requirements. Tables 2 and 3 illustrate DFAIT progress.

Table 2: Time to Respond to Non-extended Requests in a Deemed-Refusal Situation			
1-30 days	54	22	19
31-60 days	4	7	4
61-90 days	3	6	5
Over 91 days	1	1	0

Table 3: Time to Respond to Extended Requests in a Deemed-Refusal Situation			
1-30 days	4	15	5
31-60 days	2	6	7
61-90 days	0	1	0
Over 91 days	0	1	0

Against this backdrop of improvements, this report makes the following recommendation to assist DFAIT in its efforts to meet the time requirements of the *Access to Information Act*.

Substantial Compliance

The commissioner's office recommends that departments achieve substantial compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*. Substantial compliance means that at least 90% of the access requests received by the department are answered within the statutory timeframes of the Act. The department is encouraged to sustain its progress and achieve a goal of at least 90% for the fiscal year 2002-2003.

Recommendation #1
DFAIT set a target of 10% or better for the new request to deemed-refusal ratio for 2002-2003.

Deemed Refusal

While DFAIT has shown improvement in reducing access requests in a deemed-refusal situation, there are further measures to be taken to come into substantial compliance with the time requirements of the Act. Until an analysis is conducted of the reasons for deemed refusals, priorities cannot be established to institute measures to sustain the department's progress.

Recommendation #2
DFAIT should conduct an analysis to determine the specific reasons for each request in a deemed-refusal situation for the period April 1, 2001 to November 30, 2001, and then develop a plan to reduce the future number of requests in a deemed-refusal situation.

Informal Access

A number of departments are establishing various measures to provide informal access to departmental information rather than requiring that a requester make a request under the *Access to Information Act*. If a requester is not satisfied with informal access, nothing prevents the requester from making a request under the Act. Departments have found that informal access is in many cases satisfactory with clients and contributes to a reduction in the number of access requests. As an example of informal

access some departments are, or are considering, placing summaries of access request disclosure packages on the departmental Internet site. Anyone can request a photocopy of the disclosure package for photocopying and shipping costs.

DFAIT dedicates resources to its access screening program in cooperation with the National Archives of Canada to ensure that the maximum number of archived departmental files are declassified and available to researchers and academics. Each year, the ATIP division hires former heads of missions to review all files that could be transferred to the Archives and to assist in the protection of any still sensitive material and declassification of all others.

The department continues to fund an outreach program within the historical section of the Communications Branch. This program provides a direct link to universities across Canada and has proved to be an unqualified success enjoying the full support of the academic community. This informal access program gives masters, doctoral students, university professors and scholars the ability to review departmental files dealing with Canada's international relations, without the formality of an access request.

This year, the ATIP Division has pursued other avenues for informal access by making certain regularly requested information (such as call-ups) are available to the public by placing it in the library on a monthly basis.

Recommendation #3
DFAIT conduct an analysis to determine if further informal access measures to certain departmental information can be instituted.

Status of 2001 Recommendations

In January 2001, recommendations were made to DFAIT on measures to further reduce the number of deemed-refusal access requests. The status of each recommendation is described below following the text of the recommendation.

Previous Recommendation #1
The department should conduct an analysis to determine the specific reasons for each request in a deemed-refusal situation for the period April 1, 2000 to November 30, 2000, and then develop a plan to reduce the future number of requests in a deemed-refusal situation.

The department used ATIPflow information to conduct an analysis of time delays. The ATIP Division reviewed all files on site for duplication and culled and moved files off site. Consultation files were reviewed and then disposed of. The purpose of the overall review in the ATIP Division was to introduce improvements to reduce the workload and to reduce the time to finalize files.

A consulting firm has been engaged to evaluate the costs of administering the Act through process mapping in order to identify possible economies and pressure points.

Previous Recommendation #2
DFAIT should develop an ATI Improvement Plan by March 1, 2001, specifically directed at the reduction of requests in a deemed-refusal situation with a copy of the plan provided to the Office of the Information Commissioner. The plan should identify the sources of the delays and include targets, tasks, deliverables, milestones and responsibilities to achieve substantial compliance.

The ATIP Division developed a Business Plan, The Road to Improvement, based on the recommendations in the 2001 status report issued by the Office of the Information Commissioner.

The ATIP Division secured funding for $150,000 to allow development of a team of officials with departmental experience to be available on short notice to assist OPIs with the screening of records. An enhanced training program is being implemented.

Previous Recommendation #3
As part of the ATI Improvement Plan, DFAIT should establish March 31, 2002, as the target to come into substantial compliance with the time requirements of the Act.

The department has achieved a new request to deemed-refusal ratio of 17.7% that constitutes a grade of D for the period April 1, 2001-November 30, 2001. For the fiscal year 2000-2001, the ratio of new requests to deemed-refusals was 36.4%.

Previous Recommendation #4
Routine reporting on planned versus actual time taken to process access requests and the status of measures taken to reduce requests in a deemed-refusal situation should be instituted. The reports will provide senior management, OPIs and the ATI Division with information needed to gauge overall departmental compliance with the Act's and department's time requirements for processing access requests.

The division is developing an electronic application to provide information to OPIs and management on the status of access requests in their respective areas. A consultant has been hired and a prototype of the software application has been developed and tested.

Previous Recommendation #5
The Delegation Order should clearly indicate to staff that the ATIP Director is responsible for decision-making under the Act.

The Delegation Order is under revision. The purpose of the revision is to strengthen the wording on the delegated authority of the ATIP director.

Questionnaire and Statistical Report

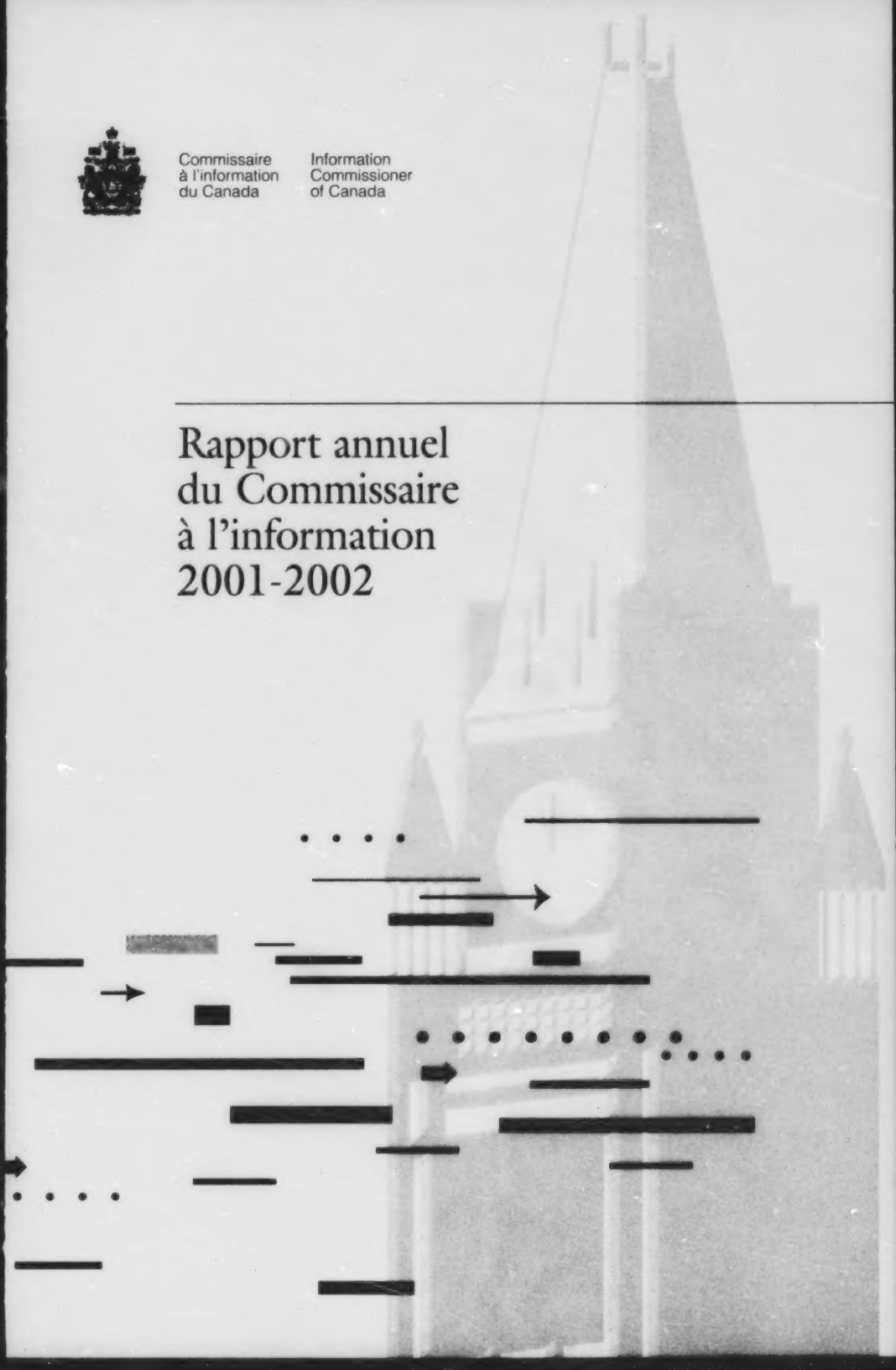
Questionnaire for Statistical Analysis Purposes in relation to official requests made under the *Access to Information Act*.

Part A	Requests carried over from the prior fiscal period		
1.	Number of requests carried over:	156	125
2.	Requests carried over from the prior fiscal – in a deemed-refusal situation on the first day of the new fiscal:	30	44
Part B:	New Requests – Exclude requests included in Part A		
3.	Number of requests received during the fiscal period:	437	356
4.A	How many were processed *within* the 30-day statutory time limit?	173	125
4.B	How many were processed beyond the 30-day statutory time limit *where no extension was claimed?*	49	28
4.C	How long after the statutory time limit did it take to respond *where no extension was claimed?*		
	1-30 days:	27	19
	31-60 days:	10	4
	61-90 days:	8	5
	Over 91 days:	4	0
5.	How many were extended pursuant to section 9?	173	147
6.A	How many were processed *within* the extended time limit?	66	56
6.B	How many exceeded the extended time limit?	44	12
6.C	How long after the expiry of the extended deadline did it take to respond?		
	1-30 days:	18	5
	31-60 days:	8	7
	61-90 days:	2	0
	Over 91 days:	5	0
7.	As of November 30, 2001, how many requests are in a deemed-refusal situation?	–	23

Commissaire à l'information du Canada

Information Commissioner of Canada

Rapport annuel du Commissaire à l'information 2001-2002



Rapport annuel du Commissaire à l'information 2001-2002

« Le progrès de la démocratie exige la disponibilité d'une information véridique et complète, qui permette aux citoyens de juger en connaissance de cause les politiques gouvernementales; autrement, c'est le règne de l'autocratie obscurantiste. »

Pierre E. Trudeau

Le Commissaire à l'information du Canada
112, rue Kent, 22ième étage
Ottawa ON K1A 1H3

(613) 995-2410
1-800-267-0441 (sans frais)
Télécopieur (613) 947-7294
Appareil de télécommunications pour sourds (613) 992-9190
General@infocom.gc.ca
www.infocom.gc.ca

©Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 2001

N° de cat. IP20-1/2002
ISBN 0-662-66562-7

« La présente loi a pour objet d'élargir l'accès aux documents de l'administration fédérale en consacrant le principe du droit du public à leur communication, les exceptions indispensables à ce droit étant précises et limitées et les décisions quant à la communication étant susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif. »

Paragraphe 2(1)
Loi sur l'accès à l'information

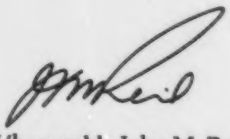
Juin 2002

L'honorable Daniel Hays
Président
Sénat
Ottawa ON K1A 0A4

Monsieur,

J'ai l'honneur de soumettre mon rapport annuel au Parlement.
Ce rapport couvre la période allant du 1er avril 2001 au 31 mars 2002.

Veuillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.



L'honorable John M. Reid, c.p.

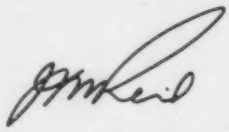
Juin 2002

L'honorable Peter Miliken
Président
Chambre des communes
Ottawa ON K1A 0A6

Monsieur,

J'ai l'honneur de soumettre mon rapport annuel au Parlement.
Ce rapport couvre la période allant du 1er avril 2001 au 31 mars 2002.

Veuillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.



L'honorable John M. Reid, c.p.

RAPPORT ANNUEL 2001-2002

Table des matières

MANDAT 9

CHAPITRE I: EXAMEN DU RENDEMENT 11

A: Rendement du gouvernement 11

I. Quand les choses se corsent — 11
II. Note globale 15
III. Aspects négatifs du rendement 16
- Lutte contre le terrorisme et secret 16
- Cabinets des ministres : un secret qui s'étend 21
- Attitude désobligeante à l'endroit de demandeurs 23
  – Incident #1 – Intimidation 23
  – Incident #2 – demandeur induit en erreur 25
- Délais : les mauvaises nouvelles 29

IV. Rendement : aspects positifs 30
- Délais : les bonnes nouvelles 30
  – Résumé des résultats des fiches de rendement 31
  – De meilleurs outils d'évaluation 32
- Initiatives du Conseil du Trésor 33

B: Le rendement du Commissaire 34

- Délais : l'exaspération augmente 34
- Délais au Commissariat à l'information 36
- Résoudre les plaintes sans recourir aux tribunaux 37
- La qualité des relations avec le gouvernement 37
- Démystifier le processus 38
  – Lignes directrices de procédure 38
  – Formation 38
  – Précédents 38

CHAPITRE II: OPÉRATIONS – BILAN DE L'ANNÉE 39

CHAPITRE III: QUELQUES CAS EN BREF 47

- Index cumulatif des affaires citées – 1994-2002 61

CHAPITRE IV: LA *LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION* DEVANT LES TRIBUNAUX 77

A. Le rôle de la Cour fédérale 77

B. Le Commissaire devant les tribunaux 77
i) Causes réglées 77
ii) Affaires en cours 87
a. Le Commissaire en tant que demandeur/ appelant 87
b. Le Commissaire en tant que défendeur devant la Section de première instance 90
c. Le Commissaire en tant qu'intervenant 93

C. Affaires auxquelles le Commissaire à l'information n'était pas partie 94

CHAPITRE V: CHANGEMENTS LÉGISLATIFS 111

CHAPITRE VI: SERVICES INTÉGRÉS 115

CHAPITRE VII: RAPPORTS D'ÉTAPE SUR LES CAS DE PRÉSOMPTION DE REFUS 117

MANDAT

Le Commissaire à l'information est un ombudsman nommé par le Parlement pour instruire les plaintes voulant que le gouvernement ait dénié les droits conférés par la *Loi sur l'accès à l'information*—la législation canadienne en matière d'accès à l'information.

La Loi est entrée en vigueur en 1983 et a donné aux Canadiens le droit légal d'accéder aux renseignements consignés sous quelque forme que ce soit et relevant de la plupart des institutions fédérales.

La Loi accorde à ces institutions 30 jours pour répondre aux demandes de communication. Une prorogation de délai peut être obtenue si les documents à examiner sont nombreux, s'il faut consulter d'autres organismes ou informer des tiers. Toutefois, le demandeur doit en être avisé à l'intérieur du premier délai.

Bien entendu, le droit d'accès n'est pas absolu. Il est assujetti à des exceptions précises et limitées qui mettent en équilibre, d'une part, l'accès à l'information et, d'autre part, la protection de la vie privée, le secret commercial, la sécurité nationale et les communications franches qui sont nécessaires à l'élaboration de politiques.

Ces exceptions permettent aux institutions gouvernementales de soustraire certains documents à la communication, ce qui provoque souvent des différends entre les demandeurs et les ministères. Les demandeurs insatisfaits peuvent s'adresser au Commissaire à l'information, qui instruira leurs plaintes, lorsqu'ils soutiennent :

- qu'on leur a refusé les renseignements demandés;
- qu'on leur a demandé trop d'argent pour copier les renseignements;
- que la prorogation par le ministère du délai de 30 jours pour fournir les renseignements n'est pas justifiée;
- que les documents n'ont pas été fournis dans la langue officielle choisie ou que la période requise pour la traduction n'est pas raisonnable;
- que le guide Info Source ou les bulletins périodiques qui sont publiés pour aider le public à utiliser la Loi posent des problèmes;
- qu'ils ont rencontré un autre type de problème en ayant recours à la Loi.

Le Commissaire possède de solides pouvoirs d'enquête, qui constituent de véritables incitations, pour les institutions fédérales, à respecter la Loi et les droits des demandeurs.

Puisqu'il est un ombudsman, le Commissaire ne peut ordonner qu'une plainte soit résolue d'une façon ou d'une autre. Il doit donc compter sur la persuasion pour résoudre les différends et ne demander l'intervention de la Cour fédérale que s'il estime qu'une personne a été indûment privée de son droit d'accès et qu'on n'a pu en arriver à une solution négociée.

CHAPITRE I
EXAMEN DU RENDEMENT

Les rapports annuels des commissaires à l'information correspondent traditionnellement à la remise au Parlement et aux citoyens des « bulletins » faisant état du rendement du gouvernement fédéral en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Et le présent rapport respecte la tradition. Cependant, la « mi-temps » du mandat d'un Commissaire à l'information donne aussi l'occasion de rendre compte de son propre rendement en tant que chien de garde indépendant des droits et des obligations prévus par la *Loi sur l'accès à l'information*. Un effort honnête sera déployé dans les pages qui suivent pour analyser objectivement le rendement du Commissaire à l'information depuis 1998, en tentant d'éviter les écueils propres à toute auto-évaluation.

Parlons d'abord du « bulletin » du gouvernement.

Rendement du gouvernement

Quand les choses se corsent...

Un membre d'un groupe de réflexion d'intérêt public du Mexique est venu au Commissariat à l'information cette année pour en savoir davantage sur notre *Loi sur l'accès à l'information*. Le Mexique envisage en effet sérieusement de se joindre au club sélect mais en expansion des nations qui ont eu le courage de donner à leurs citoyens le droit de consulter les dossiers et documents relevant des pouvoirs publics.

Pendant le trajet entre l'aéroport et le centre-ville d'Ottawa, le chauffeur de taxi conduisant le visiteur a demandé à celui-ci l'objet de sa visite et, après l'avoir entendu, a avoué n'avoir jamais entendu parler de la loi canadienne sur l'accès à l'information. Le visiteur du Mexique a alors demandé au chauffeur s'il croyait avoir le droit de savoir, par exemple, combien d'argent avait été consacré au pavage et à l'entretien de l'autoroute sur laquelle ils roulaient, ce à quoi le chauffeur a répondu : « Évidemment! C'est seulement que je ne savais pas comment nous pouvions en apprendre autant. »

Cette réponse a énormément impressionné le visiteur du Mexique. Celui-ci rêvait en effet qu'un jour, dans son pays, les chauffeurs de taxi verraient le droit de savoir comme un acquis. Et le contraire s'est avéré. Il faut parfois le point de vue d'un visiteur pour nous rappeler à quel point sont précieux les droits qui nous sont conférés.

Pourtant, nous avons découvert cette année que notre « droit de savoir » est très fragile.

Pendant l'année visée par le présent rapport, le « droit de savoir » du public a plus que jamais été soumis à rude épreuve. Sans crier gare, mais sans hésiter, le gouvernement a fermé la porte sur 19 ans d'accès du public aux documents montrant la façon dont les ministres et leur personnel utilisent les deniers publics (des précisions aux pages 21 à 23). Fait encore plus troublant : le gouvernement se sert des événements tragiques du 11 septembre pour s'octroyer le pouvoir 1) de soustraire des catégories entières de documents à la *Loi sur l'accès à l'information*, et 2) d'interrompre toute enquête que pourrait mener le Commissaire à l'information ayant trait à des renseignements portant sur la

défense nationale, la sécurité ou les relations internationales. L'expression « se sert » est utilisée ici délibérément, parce que la dérogation au droit d'accès prévue par le projet de loi C-36 n'était pas nécessaire dans la soi-disant lutte contre le terrorisme, point de vue qui est exposé plus en détail aux pages 16 à 21.

L'érosion du droit d'accès se poursuit avec la création de nouveaux organismes chargés de mener des fonctions gouvernementales, mais qui ne sont pas assujettis à la *Loi sur l'accès à l'information*. Par exemple, le projet de loi C-27 de cette année a créé la Société de gestion des déchets nucléaires, qui est chargée de la gestion des déchets de combustibles nucléaires. Il n'ajoute pas cette organisation à la liste des institutions assujetties à la *Loi sur l'accès à l'information*, et le gouvernement n'a donné aucune raison pour refuser aux Canadiens le droit de consulter les documents relevant de ce nouvel organisme.

La Société de gestion des déchets nucléaires se joint à une liste sans cesse croissante d'entités qui exercent des fonctions publiques ou parapubliques et qui ne tombent pas sous le coup de la *Loi sur l'accès à l'information*. Certaines de ces entités, créées par le gouvernement en place, sont :

- Nav Canada
- La Société canadienne du sang
- Génome Canada
- La Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire
- La Fondation canadienne pour l'innovation
- L'Office d'investissement du Régime de pensions du Canada
- Quelques autorités aéroportuaires
- La Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent
- La Fondation canadienne pour les sciences du climat et de l'atmosphère

Dans des rapports annuels antérieurs, on avait parlé du cas d'un responsable au niveau de sous-ministre qui avait écrit à l'auteur d'une demande de communication une lettre que le destinataire avait trouvée menaçante. (Rapport annuel 1999-2000, p. 9, et Rapport annuel 2000-2001, p. 131). Le responsable en question avait refusé de dévoiler au Commissaire à l'information comment il était parvenu à découvrir l'identité du demandeur, et il avait demandé à la Cour fédérale (aux frais des contribuables) d'empêcher le Commissaire de le forcer à révéler sa source. La Cour avait maintenu le pouvoir du Commissaire de donner suite à l'affaire, et l'enquête a pris fin au cours de l'année visée par le présent rapport.

Cette saga, dont il est longuement fait état aux pages 23 à 25, en dit long sur le mépris qui persiste dans certaines sphères de la bureaucratie à l'égard des droits des citoyens d'obtenir de l'information sur les mandarins. Elle illustre aussi l'hostilité qui persiste à l'égard des pouvoirs de révision indépendante du Commissaire à l'information.

Il ne s'agissait pas du seul et unique épisode honteux. Ainsi, des responsables au ministère des Finances ont donné des réponses délibérément trompeuses à des demandes de communication se rapportant à des allégations de conflit d'intérêts possible pour le ministre des Finances. Dans un cas, le Ministère avait indiqué qu'il n'avait pas de documents sur le sujet quand, en réalité, il en avait. Dans un autre, s'il n'y avait pas de documents sur la question aux Finances, le Ministère savait où il y en avait (aux Archives et au Bureau du conseiller en éthique) et ne l'avait pas dit au demandeur. L'obtention de

documents ne devrait pas équivaloir à jouer à cache-cache avec le gouvernement. Au contraire, le gouvernement devrait offrir un service utile, sans faux-fuyants. Cette affaire est exposée en détail aux pages 25 à 29.

Les demandeurs se heurtent de plus en plus fréquemment à un refus nouveau genre. Des ministères ont en effet commencé à invoquer des prorogations de plusieurs années du délai de 30 jours, leur position juridique étant que, qu'importe si la prorogation est déraisonnable, il ne s'agit pas d'un refus comme tel susceptible d'une révision par le Commissaire ou la Cour fédérale. Il est question de ce fait nouveau troublant aux pages 29 à 30.

Et pendant ce temps, à huis clos, le Groupe de travail de bureaucrates du gouvernement s'est attelé à la tâche de proposer des changements à la *Loi sur l'accès à l'information*. Dans ce même rapport, l'an dernier, un avertissement avait été lancé quant au bien-fondé de procéder à la réforme des dispositions législatives sur l'accès à l'information par ce processus interne. Les dures attaques portées cette année par le gouvernement contre le droit de savoir mettent en relief la crainte voulant que le Groupe de travail s'acquitte de sa tâche avec brio ou pas, le gouvernement ne déploiera aucun effort sérieux pour moderniser et renforcer la *Loi sur l'accès à l'information*. Pis encore, il n'est pas anormal de penser que les droits conférés par la Loi soient érodés encore davantage sous le couvert d'une « réforme ».

Il est à noter qu'il se peut fort bien que le rapport du Groupe de travail relève du domaine public au moment où le présent rapport sera déposé au Parlement. Au moment d'écrire ces lignes, toutefois, le Groupe de travail n'avait pas publié son rapport, et, pour cette raison, aucune réaction à celui-ci ne figure dans ces pages. Le Commissaire fera connaître au Parlement et au public sa réaction au rapport du Groupe de travail dans un rapport spécial au Parlement à l'automne 2002.

Nous avons cependant aussi de bonnes nouvelles à annoncer. Le gouvernement a reçu plus de demandes de communication que jamais, et pourtant un pourcentage moindre d'entre elles sont devenues des plaintes au Commissariat. Cette année encore, il a été possible de régler la grande majorité des plaintes sans que le Commissaire ait à faire intervenir la Cour fédérale, ce qui indique un professionnalisme accru dans l'application de la Loi de la part du gouvernement et une confiance et un respect plus grands de la part des demandeurs, des institutions gouvernementales et du Commissariat à l'information.

Toujours sur une note positive (et malgré le nouveau problème des prorogations anormalement longues dont on a parlé plus haut), on voit enfin une certaine amélioration à l'égard du problème persistant et systémique des retards dans le traitement des demandes de communication. L'an dernier, 43,1% des plaintes reçues par le Commissaire à l'information avaient trait à des retards ou des prorogations de délai inacceptables. Dans l'année visée par le présent rapport, le pourcentage atteignait 28,8%. Une augmentation des ressources accordées aux bureaux d'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels des ministères qui étaient, depuis des années, extrêmement sous-dotés et débordés a certes contribué à cette amélioration. Bien que le manque de moyens reste un problème réel, le gouvernement a pris des mesures importantes afin de mettre en place les ressources permettant le respect des droits conférés aux Canadiens par les

dispositions législatives sur l'accès à l'information. Des ressources supplémentaires ont aussi été accordées au Commissaire à l'information; l'écart persiste toutefois entre le nombre de plaintes reçues et les ressources disponibles pour leur instruction.

Cette année, le Commissariat à l'information a mené des examens et établi des fiches de rendement pour six institutions fédérales. Toutes ces institutions sauf une ont enregistré des progrès par rapport aux fiches de rendement des années précédentes. Des précisions sur les résultats des fiches de rendement figurent aux pages 31 à 32 et 117 à 154.

Il se pourrait, malheureusement, que cette amélioration du rendement au plan du traitement des demandes se soit faite au détriment d'une application rigoureuse des exceptions. Trop souvent, les bureaux d'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels des ministères n'ont pas le temps ou les pouvoirs délégués voulus pour exercer une fonction de contrôle efficace à l'égard des exceptions invoquées. Trop souvent, les professionnels de l'accès à l'information approuvent automatiquement le degré de secret recommandé par les employés aux opérations responsables des documents visés par une demande de communication. Trop souvent, les ministères prennent la décision stratégique de ne pas évaluer minutieusement, objectivement le bien-fondé des exceptions invoquées, sauf si une plainte est déposée auprès du Commissaire à l'information. Cette décision stratégique empêche la sur-utilisation des ressources, certes, mais n'en signifie pas moins que seulement 10% des demandes (pourcentage qui généralement donne lieu à des plaintes) bénéficient d'un examen attentif. Qu'arrive-t-il au 90% résiduel? La plupart des demandeurs croient aveuglément que les responsables appliqueront la Loi soigneusement et équitablement. Cette foi aveugle est-elle justifiée?

Nous étudierons cette question de plus près au cours de la prochaine année et ferons état des résultats de notre étude dans le rapport de l'an prochain.

Enfin, sur une note positive, des efforts concertés sont déployés sur plusieurs fronts pour remédier au piètre état dans lequel se trouve la gestion de l'information au sein de l'administration fédérale. Vers la fin de l'année visée par le présent rapport, les ministres du Conseil du Trésor se préparaient à envisager l'adoption d'une politique révisée et renforcée régissant la gestion de l'information gouvernementale. La politique en vigueur, qui a été adoptée en 1987 et modifiée en 1994, comportait en effet quelques lacunes.

La politique avait été essentiellement rédigée dans l'optique des soi-disant professionnels de la GI (gestion de l'information). Cependant, dans le contexte actuel où le poste de travail de la plupart des fonctionnaires est informatisé, où de plus en plus de services sont fournis par voie électronique, où les communications entre fonctionnaires se font électroniquement, dans ce contexte donc, tous les employés, et pas seulement les professionnels de la GI, doivent être d'efficaces gestionnaires de l'information.

De plus, la politique n'aborde guère l'aspect « reddition de comptes » d'une bonne gestion de l'information. Elle ne dit presque rien sur le suivi quant au respect des dispositions, les responsabilités à l'égard des résultats et l'obligation de créer des documents

traduisant les mesures et les décisions prises par les responsables gouvernementaux.

Les préoccupations exprimées ces dernières années par le Vérificateur général, l'Archiviste national et le Commissaire à l'information semblent avoir été entendues. La nouvelle politique sur la gestion de l'information gouvernementale représente une tentative sérieuse de donner suite à ces préoccupations et mérite nos félicitations. L'un de ses éléments clés est l'obligation de bien documenter les activités des responsables gouvernementaux. Cette nouvelle obligation aura pour effet d'accroître la transparence et la responsabilité gouvernementales.

Les bonnes politiques ont cependant besoin de défenseurs, de champions, si l'on veut qu'elles soient bien appliquées. Le Conseil du Trésor a donc mis sur pied un « comité des champions de la GI », composé de représentants d'une quinzaine des principaux ministères qui ont mission de faire en sorte que leur organisation soit prête à sauter le pas en vue de l'amélioration de la gestion de l'information. Le Secrétariat du Conseil du Trésor compte aussi un centre de la politique de GI qui œuvre à l'élaboration et la promotion de normes (une norme applicable aux métadonnées a été adoptée), des outils (comme le SGDDI et le SGD en tant que systèmes partagés) et un site Internet offrant un centre documentaire en GI.

Toutes ces activités positives ne représentent toutefois que le commencement. La réforme de la gestion de l'information n'a pas toutes les ressources dont elle a besoin, et l'avancement de ce dossier n'est pas inscrit dans des dispositions législatives. Il faudra faire montre de vigilance afin que les timides efforts visant à améliorer la GI s'intensifient et tiennent la route.

Note globale du gouvernement

Des généralités peuvent résumer la façon dont le gouvernement respecte le droit de savoir. Les agents aux premières lignes et les gestionnaires intermédiaires s'appliquent à intégrer pleinement l'administration de l'accès à l'information aux processus ministériels. Les fonctionnaires à ces niveaux, pour la plupart, ont le service à cœur, acceptent l'idée d'une administration publique axée sur le client et tirent la même fierté d'exécuter à l'intention des Canadiens le programme d'accès à l'information que tout autre programme.

Pourtant, il subsiste aux échelons supérieurs de l'administration une attitude plus hostile à l'égard du droit d'accès. Évidemment, les généralisations sont injustes et ne tiennent pas compte du fait que, même aux échelons supérieurs et au Cabinet, l'on trouve des personnes déterminées qui, s'agissant du respect de la *Loi sur l'accès à l'information*, prêchent par l'exemple. Il reste toutefois cette réticence à mettre les choses par écrit (par crainte de l'accès à l'information) et cette volonté extrême de préserver la bonne « image » de son ministre, du gouvernement ou du ministère. Il reste que le greffier du Conseil privé insiste pour que soit interprétée le plus largement possible l'étendue du secret des documents du Cabinet. De plus, le Premier ministre est personnellement déterminé à soustraire son cabinet et le cabinet des ministres à la Loi et aux pouvoirs d'enquête du Commissaire à l'information. Cette « hostilité » au sommet entrave les efforts déployés de bonne foi aux échelons inférieurs pour la promotion d'un changement culturel propice à la transparence gouvernementale.

Globalement, donc, le Commissaire donne au gouvernement pour l'année visée par le présent rapport la note « C » – ce n'est pas l'échec, mais de grandes améliorations s'imposent. Laissons les lecteurs juger du bien-fondé de cette note.

Aspects négatifs du rendement

Lutte contre le terrorisme et secret

Dans les semaines qui ont suivi les événements tragiques du 11 septembre 2001, le gouvernement s'est dépêché d'instaurer des outils législatifs pour la soi-disant lutte contre le terrorisme. L'une de ces initiatives était le projet de loi contre le terrorisme (projet de loi C-36), qui a été déposé à la Chambre des communes le 14 octobre. Le projet de loi prévoyait une dérogation péremptoire au droit d'accès prévu par la *Loi sur l'accès à l'information*.

Dans la version qui a été déposée, l'article 87 du projet de loi C-36 aurait autorisé le procureur général du Canada « à tout moment » à délivrer un certificat interdisant la divulgation de renseignements dans le but de protéger les relations internationales ou la défense ou la sécurité nationales. La même disposition prévoyait que la *Loi sur l'accès à l'information* ne s'appliquerait pas aux renseignements en question.

Le première version de l'article 87 du projet de loi C-36 ne prévoyait aucune limite quant à la durée du secret. Elle faisait également disparaître le pouvoir du Commissaire à l'information et de la Cour fédérale du Canada d'examiner les renseignements couverts par le certificat afin de déterminer si le secret se justifiait.

Ce déplacement sans précédent du pouvoir, des citoyens à l'État, a été scruté par le Comité permanent de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes et un comité spécial du Sénat mis sur pied pour mener une étude préliminaire du projet de loi. La ministre de la Justice d'alors avait été invitée à expliquer les raisons de ce nouveau voile de mystère.

Dans ses témoignages devant les comités du Sénat et de la Chambre des communes, la ministre n'a donné qu'une explication, explication qu'elle énonce le plus exhaustivement dans sa réponse à une question posée par M. Michel Bellehumeur lors de sa comparution devant le Comité permanent de la justice et des droits de la personne, le 18 octobre. M. Bellehumeur avait demandé à la ministre les raisons pour lesquelles elle proposait de soustraire à la portée de la *Loi sur l'accès à l'information* (et à l'examen du Commissaire à l'information et des tribunaux) les renseignements que l'exception prévue à l'article 15 de la Loi était censée protéger de la communication. La ministre a répondu ce qui suit :

> « Non, en fait l'article 15 laisse ouverte une possibilité de divulgation de l'information qui pourrait être fournie par nos alliés. En réalité, nous savons que sur ces questions délicates, lorsque nous devons œuvrer en collaboration avec nos alliés – on recueille des renseignements et on se les communique – cela met en jeu non seulement la sécurité nationale de notre pays, mais celle d'autres pays encore, ainsi que la vie même des informateurs et d'autres intervenants. Si nous ne pouvons pas garantir à nos alliés que ce type d'information limitée et particulièrement sensible ne fera pas l'objet d'une divulgation publique, nous ne pourrons pas l'obtenir et nous ne réussirons pas à lutter aussi efficacement que nous le devrions contre le terrorisme.
>
> Monsieur le président, je considère que dans la loi actuelle de l'accès à l'information, on a créé une échappatoire étant donné que l'on autorise le Commissaire à l'accès à l'information à

> faire certaines recommandations mais, en ce qui nous concerne, ce n'est pas suffisant pour nos alliés. Nous devons faire tout le nécessaire pour être sûrs d'obtenir la meilleure information et de protéger des renseignements exceptionnellement limités mais par ailleurs extrêmement sensibles. »

Le Commissaire à l'information, notamment, a invité la ministre à expliquer en quoi consistait l'« échappatoire » en question – cela ne pouvait être le Commissaire, puisqu'il n'a pas le pouvoir d'ordonner la communication de renseignements. Le Commissaire a rappelé à la ministre qu'une très récente étude commandée par le gouvernement avait conclu que la *Loi sur l'accès à l'information* ne posait aucun risque quant à la communication possible de renseignements de sécurité de nature délicate, qu'aucun renseignement de ce genre n'avait été communiqué en vertu de la Loi pendant ses 18 ans d'existence et que le régime prévu par la *Loi sur l'accès à l'information* offrait autant, sinon davantage, de protection aux renseignements de sécurité que les lois de nos alliés.

Donc, la seule « échappatoire » serait la possibilité qu'un juge malavisé de la Cour fédérale ordonne la communication de renseignements de sécurité délicats, et ce, malgré l'exception claire, applicable à ce type de renseignements que prévoit la *Loi sur l'accès à l'information*. Vu les antécédents de la Cour fédérale en matière d'application des articles 13 et 15 de la Loi et l'existence de mécanismes d'appel auprès de la Cour d'appel fédérale et de la Cour suprême du Canada, la théorie du « juge malavisé » n'est guère plausible. De plus, il est difficile de croire l'affirmation de l'ancienne ministre voulant que nos alliés aient demandé au gouvernement de leur donner une garantie de sécurité en prévenant l'échappatoire du « juge malavisé ».

Le Commissaire à l'information a demandé à l'ancienne ministre de lui fournir la preuve d'une telle demande; il n'a rien reçu de tel.

La ministre n'a pas pu fournir la preuve parce que nos principaux alliés et fournisseurs de renseignements de sécurité doivent eux aussi fonctionner selon des dispositions législatives sur l'accès à l'information, qui prévoient des examens indépendants. Ils comprennent que ces dispositions législatives ont pour objet d'éliminer l'arbitraire des décisions prises à l'égard du secret, en assujettissant les décisions en question à un régime législatif et judiciaire de définitions et de révisions. Les alliés ne veulent du Canada ni plus ni moins que l'assurance que les renseignements de sécurité qui doivent être protégés peuvent être protégés. Aucun d'entre eux ne met en doute la capacité du Canada d'assurer cette protection en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Devant les critiques, l'ancienne ministre a repris le crayon et apporté un certain nombre de changements au projet de loi. Il serait toutefois illusoire de croire que les changements en question constituent des concessions à ses opposants. En fait, les changements avaient pour effet d'élargir la portée déjà vaste des certificats d'interdiction et d'accroître le pouvoir du procureur général de faire obstacle aux enquêtes indépendantes du Commissaire à l'information.

La portée a d'abord été élargie par la modification des fins permettant l'émission de certificats d'interdiction, de :

> Version #1 : « dans le but de protéger les relations internationales ou la défense ou la sécurité nationales. »

à :

Version #2 : « dans le but de protéger soit des renseignements obtenus à titre confidentiel d'une entité étrangère – au sens du paragraphe 2(1) de *la Loi sur la protection de l'information* – ou qui concernent une telle entité, soit la défense ou la sécurité nationales. »

Pour bien comprendre la portée de la version #2, il convient de lire attentivement le paragraphe 2 (1) de *la Loi sur la protection de l'information*, qui définit ainsi l'expression « entité étrangère » :

a) « puissance étrangère;

b) groupe ou association formé de puissances étrangères ou d'une combinaison d'une ou plusieurs puissances étrangères et d'un ou de plusieurs groupes terroristes;

c) personne agissant sur l'ordre d'une puissance étrangère ou d'un groupe ou d'une association visé à l'alinéa b), en collaboration avec lui ou pour son profit. »

Le changement, de la version #1 à la version #2, a pour effet de donner au procureur général le pouvoir de placer sous le sceau du secret des renseignements portant sur toutes sortes de sujets qui ont été fournis à titre confidentiel par tel ou tel particulier, groupe ou puissance étrangère.

Ensuite, l'ancienne ministre a modifié le projet de loi C-36 pour que celui-ci prévoie que, lorsqu'un certificat d'interdiction est émis après que le Commissaire à l'information a amorcé une enquête à l'égard d'une plainte, « toutes les procédures – notamment une enquête, un appel ou une révision judiciaire – prévues par la présente loi portant sur la plainte sont interrompues ». Au moment de son dépôt, le projet de loi C-36 ne comportait pas de disposition de ce genre. Dans la version originale, le Commissaire à l'information pouvait poursuivre son enquête (et les tribunaux pouvaient poursuivre leur procédure), la seule restriction étant que ni l'un ni l'autre ne pouvait avoir accès aux renseignements visés par le certificat.

Pour bien comprendre en quoi ce changement est si troublant, une explication s'impose quant à la nature de la plupart des plaintes déposées auprès du Commissaire à l'information. Les auteurs d'une demande de communication ne demandent généralement pas tel ou tel document en particulier. Ils demandent plutôt les documents portant sur tel ou tel sujet comme, par exemple, les mesures prises par Santé Canada pour contrer les menaces d'attaques terroristes au moyen du bacille de la maladie du charbon ou les changements apportés par Transport Canada aux politiques sur la vérification de l'identité des voyageurs aériens ou la politique des Forces canadiennes en ce qui concerne les prisonniers capturés en Afghanistan.

Donc, les préposés à l'accès à l'information trouvent habituellement un certain nombre de documents se rapportant à la demande de communication; ils se fondent aussi sur les exceptions prévues par la *Loi sur l'accès à l'information* pour justifier les décisions de ne pas communiquer l'information. Dans tous ces cas, les demandeurs ont le droit de se plaindre auprès du Commissaire à l'information et de s'attendre à ce que soit menée une enquête indépendante et approfondie à l'égard du refus de communication.

C'est là que le bât blesse : si, pendant l'enquête du Commissaire, un certificat d'interdiction est émis à l'égard d'un seul des documents visés par la demande de communication, c'est l'enquête tout entière qui est suspendue. Si l'affaire a dépassé le stade de l'enquête pour se retrouver devant la Cour fédérale, l'émission d'un certificat, même pour un seul document, a pour effet de mettre fin à l'instruction de l'affaire par la Cour fédérale dans son ensemble.

Pensons-y un instant. Le gouvernement fédéral s'est donné les outils juridiques pour mettre fin aux révisions indépendantes des refus de communication en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Et cette ingérence ne se limite même pas aux renseignements visés par les certificats d'interdiction.

Bien sûr, l'ancienne ministre a clamé que cela n'était pas l'effet recherché. Elle aurait voulu pouvoir mettre fin aux enquêtes du Commissaire et aux révisions des tribunaux que pour ce qui est des renseignements visés par les certificats d'interdiction. On lui a indiqué que, si elle recherchait un effet plus limité, il lui suffirait de suivre la formulation utilisée pour modifier la disposition « jumelle » figurant dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. En effet, pour les procédures menées en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, la version modifiée du projet de loi C-36 prévoit que, lorsqu'un certificat d'interdiction est émis après le début d'une enquête par le Commissaire à la protection de la vie privée :

> « toute procédure – notamment une enquête, une vérification, un appel ou une révision judiciaire – prévue par la présente loi et portant sur ces renseignements est interrompue. »

L'ancienne ministre a exhorté les parlementaires et le Commissaire à l'information à bien vouloir la croire quand elle dit que la modification à la *Loi sur l'accès à l'information* (qui dit : « portant sur la plainte ») a le même effet que celle apportée à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* (qui dit : « portant sur ces renseignements »). L'ancienne ministre a indiqué que sa parole suffisait; qu'il n'était pas nécessaire de corriger l'énoncé pourtant incorrect.

Il ne s'agit pas du seul « appel à la confiance » contenu dans les explications de l'ancienne ministre au sujet de ses modifications. Celle-ci a en effet indiqué aux comités que, dans le but d'éviter le plus d'interruptions possibles dans les activités du Commissaire à l'information, elle avait modifié la version initiale du projet de loi, qui permettait au procureur général d'émettre un certificat d'interdiction « en tout temps ». Voici la limite qu'elle a imposée :

> « La délivrance ne peut être effectuée qu'après la prise, au titre de la présente loi ou de toute autre loi fédérale, d'une ordonnance ou d'une décision qui entraînerait la divulgation des renseignements devant faire l'objet du certificat. »

Le 20 novembre 2001, l'ancienne ministre de la Justice exprimait son opinion au Comité permanent de la justice quant à l'incidence de cette disposition sur les enquêtes du Commissaire à l'information et du Commissaire à la protection de la vie privée. Selon elle :

> « En outre, avec les modifications que nous proposons d'apporter au projet de loi C-36, le certificat ne pourrait être délivré « à tout moment », la formule utilisée actuellement, mais uniquement après que la divulgation ait été ordonnée au cours d'une instance. Le certificat ne pourra donc être délivré que dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire concernant une demande d'accès à l'information. »

L'ancienne ministre estimait donc qu'on ne pouvait émettre un certificat d'interdiction pendant une enquête du Commissaire ou une procédure de la Cour fédérale, en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Un certificat ne peut donc être délivré, toujours d'après l'ancienne ministre, que si la Cour fédérale devait ordonner la

communication de renseignements dont la divulgation avait été refusée.

Si la disposition du projet de loi modifié disait clairement ce que l'ancienne ministre prétend qu'elle voulait qu'elle dise, le Commissaire à l'information aurait beaucoup moins de raisons de se plaindre. Hélas, ce n'est pas le cas! Le Commissaire à l'information a attiré l'attention de la ministre sur le fait qu'il est investi des pouvoirs d'un cour supérieure d'archives pour ordonner qu'on lui remette, pour fins d'enquête, toute information qu'il juge utile dans le cadre d'une enquête. Il a signalé à l'ancienne ministre que, faute de clarifications, comme « la communication au public ou à un membre du public », il serait loisible au procureur général d'émettre un certificat d'interdiction afin de contrer l'ordonnance du Commissaire à l'information voulant qu'on lui remette des documents.

Le Commissaire a aussi rappelé à l'ancienne ministre qu'elle-même avait, dans trois instances instruites par la Cour fédérale, souligné que certains renseignements relatifs à la défense et à la sécurité nationales ne devraient pas être communiqués au Commissaire. Elle avait émis cette opinion dans les cas où le respect d'une ordonnance du Commissaire concernant la production de documents constituait une « communication » aux fins des certificats d'interdiction émis en vertu des anciens articles 37 et 38 de la *Loi sur la preuve au Canada*.

Lors de sa comparution devant le Comité sénatorial spécial, le 4 décembre 2001, l'ancienne ministre a tenté de dissiper cette préoccupation en ces mots :

> « En second lieu, M. Reid a fait allusion aux arguments de la Couronne au cours d'un procès en disant que le procureur général pourrait invoquer le processus du certificat pour mettre fin à ses enquêtes. Comme vous vous en doutez bien, je ne peux pas faire de commentaires sur des questions dont les tribunaux sont saisis. Toutefois, je peux rappeler au comité l'objet initial du régime de certificat, à savoir protéger une catégorie restreinte de renseignements hautement confidentiels à la suite de la délivrance d'une ordonnance ou d'une décision qui pourraient entraîner la divulgation de ces renseignements.
>
> Les termes cruciaux du projet de loi font état d'une ordonnance ou d'une décision qui entraînerait la divulgation de l'information. Avant de délivrer un certificat, en ma qualité de procureur général, je devrais être convaincue que ce critère essentiel a été rempli, dans chaque cas distinct. »

Voilà qui n'est pas pour rassurer le Commissaire à l'information! Si l'on ne peut établir avec certitude la signification exacte de cette déclaration, il est clair que l'ancienne ministre n'a pas nié que cette version modifiée du projet de loi C-36 (maintenant devenu loi) confère au procureur général le pouvoir de recourir à un certificat d'interdiction pour ne pas avoir à produire des documents au Commissaire à l'information.

Cela nous amène à la dernière « concession » faite par l'ancienne ministre aux opposants à la version initiale du projet de loi C-36. Une modification a été déposée, créant la possibilité pour une partie à une affaire (pour laquelle un certificat d'interdiction a été émis) de demander à un juge de la Cour d'appel fédérale d'émettre une ordonnance ayant pour effet de modifier ou d'abroger un certificat d'interdiction.

Si cette forme d'examen indépendant se veut une justification de l'arrêt des révisions indépendantes menées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, on est loin du compte. En vertu de cette modification, le juge chargé de l'affaire

ne peut mener aucun des types courants de révision judiciaire à l'égard d'une décision administrative (de novo, en fonction de la légalité, du point de vue de l'exactitude); son seul pouvoir consiste plutôt à revoir les renseignements visés par le certificat afin de décider si ceux-ci « portent sur » :

1. des renseignements obtenus à titre confidentiel d'une entité étrangère ou qui concernent une telle entité;
2. la défense nationale; ou
3. la sécurité nationale.

Il serait difficile d'imaginer des renseignements opérationnels relevant de n'importe laquelle de nos institutions d'enquête, de défense, de sécurité, de renseignement militaire, d'immigration ou d'affaires étrangères qui n'entrent pas dans au moins une de ces trois grandes catégories. Cette forme de révision judiciaire fondée sur le « fait de porter » n'autorise pas le juge chargé de l'affaire à mener quelque évaluation indépendante que ce soit du caractère délicat des renseignements ou du bien-fondé de l'émission d'un certificat par le procureur général. Cette forme de révision judiciaire est beaucoup moins rigoureuse que la révision indépendante des certificats d'interdiction possible chez nos principaux pays alliés. Cette forme de révision a été qualifiée, à juste titre, de « poudre aux yeux » parce qu'elle n'oblige pas le procureur général à une véritable reddition de comptes à l'égard des certificats délivrés.

En période d'urgence ou de menace, il est parfois nécessaire pour les états de retirer certains droits aux citoyens et de conférer de nouveaux pouvoirs aux gouvernements. N'oublions cependant pas que l'histoire regorge d'exemples où des états se sont octroyés sans raison valable des pouvoirs sous prétexte de protéger le bien-être de la collectivité. Il incombe à toute démocratie qui se respecte de faire obstacle à la tentation des états d'aller trop loin. Notre gouvernement a échoué, à cet égard, quand il s'est donné le pouvoir, au moyen des certificats d'interdiction, de soustraire à un examen indépendant ses décisions de ne pas communiquer certains renseignements à ses citoyens. « Faites-moi confiance », dit l'ancienne ministre; ces dispositions seront utilisées avec parcimonie, avec prudence et avec équité! Le projet de loi étant devenu loi, nous n'avons pas d'autre choix que celui de faire confiance, parce que nous avons perdu la capacité de vérifier de manière indépendante que notre confiance est justifiée.

Cabinets des ministres : un secret qui s'étend

Depuis presque 19 ans, les Canadiens ont recours à la *Loi sur l'accès à l'information* pour obtenir des documents au sujet des notes de frais des premiers ministres, des ministres, du personnel ministériel, des titulaires de charges et des fonctionnaires. Sans la moindre objection, plainte ou distinction. Certains se sont fait prendre la main dans le sac (rappelons-nous le responsable de la Commission des relations de travail qui avait dû démissionner lorsqu'une demande de communication avait mis en lumière son train de vie somptueux). D'autres ont montré clairement au public qu'ils font un usage judicieux des deniers publics. Globalement, un nouveau vent d'honnêteté et de frugalité soufflait sur la vie publique.

Pendant l'année visée par le présent rapport, le gouvernement a décidé de changer tout cela. Les notes de frais des premiers ministres, des ministres et du personnel ministériel ne seraient plus jamais communiquées au public, le gouvernement ayant décidé qu'il avait l'obligation juridique de protéger la vie privée de ces personnes. Il

invoque comme la source de cette obligation une décision de 1997 de la Cour suprême du Canada. Cela ne fait qu'amener la question : Pourquoi avoir attendu trois ans après la décision de la Cour suprême pour commencer à protéger la vie privée de ces hauts fonctionnaires?

La piste nous mène directement au Cabinet du Premier ministre (CPM), et nous mène droit au cœur de la controverse suscitée par les demandes de communication visant les agendas du Premier ministre. Il appert que le nouveau voile de secret entourant les notes de frais n'est qu'une retombée fortuite de l'affaire des « agendas » – l'on a cru que se conformer à la position du Premier ministre sur les agendas (voulant que son cabinet et que le cabinet de ses ministres sont des zones protégées par le secret) équivalait à ordonner que tous les documents concernant le Premier ministre, les ministres et leur personnel restent secrets.

Voici comment on s'y est pris : Premièrement, tous les ministres ont été informés qu'ils devraient cesser de communiquer leurs agendas (comme ils le faisaient systématiquement, sous réserve des exceptions qui s'appliquent). Deuxièmement, le Bureau du Conseil privé (BCP) a fait savoir à tous les ministères que, si le Commissaire à l'information devait demander à voir tel ou tel document relevant des cabinets des ministres, la communication devait lui être refusée, il (le BCP) devait en être informé, et la défense de la décision serait assurée par le « centre » du gouvernement. Enfin, le CPM est intervenu auprès du BCP qui, à son tour, est intervenu auprès du Conseil du Trésor (ce dernier étant responsable des directives relatives à l'accès à l'information), ce qui a fait que les politiques en vigueur prévoyant la communication des notes de frais et d'autres documents concernant les ministres et le personnel des ministres ont été infirmées. Le Conseil du Trésor a également rendu service au BCP en infirmant ses politiques de longue date relatives au statut, en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, des documents relevant des cabinets des ministres.

Ces changements ont surpris et déconcerté aussi bien les professionnels de l'accès à l'information des ministères que les membres du public, que cette décision arbitraire du gouvernement privait de leurs droits acquis. Cette nouvelle politique relative aux notes de frais faisait ressortir les conséquences troublantes au plan de la transparence et de la reddition de comptes de la théorie du Premier ministre voulant que les ministres ne fassent pas partie des ministères dont ils sont à la tête.

Pour paraphraser Emerson, le respect aveugle est le propre des petits esprits, et plusieurs ministres, y compris la présidente du Conseil du Trésor, ont semblé étonnés par le résultat bizarre que donne l'application de la théorie de l'affaire des agendas aux notes de frais. Ces ministres ont immédiatement reconnu l'obligation qui leur incombe de rendre compte au public de l'utilisation qu'ils font des deniers publics. Ils ont indiqué qu'ils « consentiraient » à communiquer leurs notes de frais et ont encouragé leurs collègues à faire de même.

En fin de compte, les ministres ont décidé de ne pas donner leur consentement, et l'inquiétude a monté dans le public comme parmi les membres du Comité des comptes publics, qui ont demandé aux hauts fonctionnaires de se justifier. Quelques jours seulement avant leur comparution, toutefois, le Premier ministre émettait une nouvelle instruction, selon laquelle les ministres et leur personnel exclus devraient consentir à la communication de leurs notes de frais.

Les instructions données par le Premier ministre ont été révélées en ces termes à la Chambre des communes le 15 mars dernier, par Lucienne Robillard, présidente du Conseil du Trésor :

> « Monsieur le Président, le gouvernement est d'avis que l'information sur les dépenses gouvernementales devrait être publique. Tout en respectant la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, le premier ministre demande à tous ses ministres et à leur personnel politique de divulguer l'information concernant leurs dépenses. »

La nouvelle politique relative au secret des notes de frais a-t-elle des fondements juridiques? Le Commissaire à l'information est en train d'instruire les plaintes déposées par des personnes à qui on a refusé la communication de renseignements de ce genre. Il sera fait état du résutat de ces enquêtes dans le rapport de l'an prochain. Peu importe les subtilités juridiques, les perspectives sont mauvaises : les ministres sont coincés, et ils n'y sont pour rien, les spéculations montent sur ce que les ministres et leur personnel essaient de dissimuler, et la population doute de plus en plus de l'honnêteté et de l'intégrité du gouvernement.

Pendant que les commissaires, les comités parlementaires, les avocats et les juges tentent de déterminer où tracer la ligne entre les droits à la vie privée et les obligations des élus et de leur personnel en matière de reddition des comptes, les Canadiens, eux, savent instinctivement ce qui est juste au plan de l'éthique. Peu importe que les ministres décident ou non de « consentir » à la communication de leurs notes de frais, les Canadiens n'accepteront pas d'emblée un régime de reddition de comptes qui repose sur le bon vouloir des personnes qui dépensent les deniers publics. Dans une saine démocratie, un tel régime n'a pas la cote!

Attitude désobligeante à l'endroit de demandeurs

L'attitude désobligeante de certains hauts fonctionnaires à l'endroit d'auteurs de demandes de communication a mis en lumière pendant l'année visée par le présent rapport la fragilité du droit d'accès. La Loi dit une chose, mais l'attitude de hauts fonctionnaires à l'égard du respect de la Loi en dit une autre. Les deux incidents troublants qui suivent en témoignent.

Incident #1 : Intimidation

Quelqu'un a présenté en septembre 1997 deux demandes de communication identiques au BCP et à P&O portant sur :

> [traduction]
> « tous les renseignements concernant les conditions applicables au détachement ou à la mutation de M. Bill Rowat au gouvernement de Terre-Neuve et, particulièrement, les restrictions, les lignes directrices et les limites en matière de conflit d'intérêts imposées à M. Rowat en ce qui concerne ses anciennes fonctions de sous-ministre des Pêches et Océans ou son rôle en tant que représentant fédéral auprès de comités interministériels relatifs au projet de mise en valeur des mines de nickel de la baie de Voisey, au Labrador. »

Le demandeur avait aussi demandé à Pêches et Océans la communication de toutes les notes de frais présentées par M. Rowat pendant la période au cours de laquelle il était sous-ministre à ce ministère. Aucune des institutions visées par la demande n'a fourni de documents dans le délai prévu par la Loi. (On a appris ultérieurement que les retards étaient attribuables, en partie, aux vastes consultations menées auprès de M. Rowat, qui était alors

prêté au gouvernement de Terre-Neuve et Labrador. Pêches et Océans avait même permis à M. Rowat de travailler aux infocapsules qui ont été rédigées avant la communication des documents demandés. P&O a aussi accepté, à la suggestion de M. Rowat, de soustraire à la communication les documents se rapportant à un voyage donné. Ces documents n'auraient pas dû être soustraits et ont été communiqués pendant l'enquête du Commissaire.)

Ce ne sont toutefois pas la lenteur du service ou la complaisance montrée à l'égard de M. Rowat qui ont donné lieu au dépôt de la plainte auprès du Commissaire. Après avoir présenté ses demandes et avant de recevoir des réponses, l'auteur des demandes a reçu une lettre de M. Rowat (sur du papier sans en-tête), qui disait :

> [traduction]
> « J'ai appris que vous et/ou votre organisation êtes en train de compiler un dossier exhaustif sur mes activités personnelles et professionnelles. Je vous saurais gré de bien vouloir :
>
> - Me faire savoir par écrit si vous êtes bien en train de compiler un dossier me concernant d'une manière ou d'une autre.
> - Dans l'affirmative, m'indiquer l'objet de ces renseignements et l'usage que vous entendez en faire.
> - Me donner copie de tous les renseignements dans vos dossiers me concernant.
> - M'informer de toutes les demandes ou démarches en cours en vue de réunir des renseignements à mon sujet et sur les activités que je mène et me fournir les renseignements en question quand vous les recevrez.
>
> Je transmets copie de la présente au Commissaire à la protection de la vie privée du Canada. »

L'auteur des demandes de communication a jugé que cette lettre constituait de l'intimidation et s'est alarmé de ce qu'au moins un fonctionnaire du BCP ou de P&O avait, au mépris de toutes les règles, révélé son identité à M. Rowat. C'est ce qui a donné lieu à la plainte.

L'on s'attendait au départ à une enquête simple : M. Rowat dirait au Commissaire qui lui avait révélé l'identité du demandeur, et le Commissaire déterminerait si la divulgation était entachée d'irrégularités. L'enquête, hélas, a été l'une des plus longues et des plus compliquées dans les annales du Commissariat. Voici une liste des principaux revirements auxquels elle a donné lieu, en ordre chronologique :

1) M. Rowat refuse de révéler au Commissaire l'identité de sa source, indiquant que sa source était un « important contact du milieu des médias » et qu'il ne souhaitait pas « détruire un bon contact »;

2) M. Rowat est accusé d'outrage pour avoir refusé de répondre à la question du Commissaire, et le Commissaire prend des dispositions pour que M. Rowat soit poursuivi pour outrage;

3) M. Rowat demande à la Cour fédérale de mettre fin à l'enquête et de déclarer inconstitutionnel le pouvoir du Commissaire de lancer des poursuites et d'imposer des sanctions à l'égard de l'infraction d'outrage. Le Bureau du Conseil privé accepte de financer la contestation judiciaire de M. Rowat;

4) La Cour fédérale rejette la requête de M. Rowat et autorise le Commissaire à poursuivre M. Rowat pour outrage;

5) M. Rowat revient sur son refus de répondre et accepte de comparaître pour répondre à la question concernant l'identité de sa source;

6) M. Rowat donne une réponse surprenante : Il a oublié l'identité de sa source, affirmant qu'il n'a rencontré sa source qu'une seule fois au bar de l'Ottawa Press Club et qu'il a oublié le nom de cette personne pour ainsi dire immédiatement. M. Rowat ajoute qu'il ne pourrait même pas reconnaître cette personne s'il devait la revoir;

7) Le Commissaire informe la Cour fédérale de la perte de mémoire de M. Rowat, et le tribunal ordonne à M. Rowat d'acquitter tous les frais et dépens de l'affaire. Le Bureau du Conseil privé autorise le paiement desdits frais à même les deniers publics, ajoutant au fardeau des contribuables;

8) L'enquête révèle que plusieurs fonctionnaires de P&O et du BCP ont eu des communications avec M. Rowat pendant le traitement de la demande de communication en question;

9) L'enquête révèle que des fonctionnaires du BCP et du CPM, qui n'avaient aucun besoin légitime de connaître l'identité du demandeur, ont demandé que l'identité de celui-ci leur soit révélée, renseignement qui leur a été fourni. Il s'agit du chef de cabinet de Jocelyne Bourgon, ancienne greffière du Conseil privé, et de l'adjoint exécutif de Jean Pelletier, ancien chef de cabinet du Premier ministre;

10) La communication du renseignement mentionné au point 9) contrevient à une tâche déjà confiée par le BCP et consistant en l'élaboration d'une politique limitant la communication de l'identité des demandeurs.

En fin de compte, le Commissaire a conclu, premièrement, que, lorsque M. Rowat avait écrit sa lettre à l'auteur de la demande, il savait que le destinataire avait présenté des demandes de communication à son sujet en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Deuxièmement, il a conclu que M. Rowat savait ou aurait dû savoir que la lettre, en soi, constituait de l'intimidation. Troisièmement, il a conclu qu'il était inconvenant qu'un haut fonctionnaire soumette quiconque exerçant ses droits en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* à quelque forme que ce soit de harcèlement, de menace, de représailles ou de sanctions. Quatrièmement, il a conclu que c'était un haut fonctionnaire, et non pas un étranger rencontré dans un bar, qui avait révélé l'identité du demandeur à M. Rowat. Enfin, il a conclu que M. Rowat n'avait nul besoin légitime de connaître l'identité de la personne qui avait présenté les demandes de communication le concernant. La divulgation de l'identité du demandeur à M. Rowat était malavisée, et le ou les fonctionnaires qui ont révélé l'information ont donné le coup d'envoi à la série d'événements qui ont incité M. Rowat à prendre la décision malencontreuse d'écrire une lettre d'intimidation à une personne exerçant un droit conféré par une loi.

Quoi qu'il en soit, le Commissaire n'a pas pu établir avec certitude l'identité du ou des responsables qui ont révélé l'identité du demandeur à M. Rowat. Il s'est contenté de recommander au Premier ministre et au ministre des Pêches et Océans d'améliorer les politiques et les instructions concernant la protection de l'identité des demandeurs. Les recommandations ont été acceptées et sont en voie d'être mises en œuvre.

Incident nº 2 : demandeur induit en erreur

À la fin d'avril et au début de mai 1999, des allégations faites à la Chambre des communes, et reprises par les médias, laissaient entendre que l'honorable Paul Martin aurait peut-être été en conflit d'intérêt lorsqu'il a, à ce qu'il paraît, participé aux délibérations du Cabinet concernant les compensations aux personnes qui avaient reçu du

sang et des produits sanguins contaminés. La raison du prétendu conflit d'intérêt était que M. Martin, avant d'être élu au Parlement, avait fait partie du conseil d'administration de la Corporation de développement du Canada (CDC) à l'époque où la CDC était propriétaire de Connaught Laboratories, un fournisseur de sang et de produits sanguins. On alléguait que M. Martin pouvait avoir participé à des réunions du conseil d'administration de la CDC au cours desquelles les membres avaient discuté de la sûreté des produits sanguins de l'entreprise et de la façon dont celle-ci devait réagir aux inquiétudes concernant ces produits.

Ces allégations de conflit d'intérêt ont incité M. Martin, ministre des Finances, à demander à ses fonctionnaires (personnel ministériel et fonctionnaires du Ministère) de faire une recherche approfondie au sein de son ministère, dans l'ensemble du gouvernement et dans le secteur privé afin de trouver les documents qui pourraient faire la lumière sur la question. Le ministre avait notamment demandé à ses fonctionnaires de trouver des copies des procès-verbaux du conseil d'administration de la CDC datant de la période où il en faisait partie et de les rendre publics le plus rapidement possible.

Ces allégations ont incité le ministre des Finances ainsi qu'un membre de l'opposition, agissant indépendamment, à demander au conseiller en éthique du premier ministre de faire enquête sur l'allégation de conflit d'intérêt. Le conseiller en éthique a commencé son enquête à la fin de mai 1999. Dans le cadre de son enquête, le conseiller en éthique a commencé à chercher des documents pertinents, entre autres des copies des procès-verbaux des réunions du conseil d'administration de la CDC. Il a sollicité et obtenu la coopération des fonctionnaires du ministère des Finances pour repérer les documents pertinents.

Les allégations publiques de conflit d'intérêt ont également incité certains chercheurs politiques et un groupe de victimes du sang contaminé à présenter des demandes au ministère des Finances, en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, afin d'obtenir les procès-verbaux des réunions du conseil d'administration de la CDC et de Connaught Laboratories. Entre mai et juillet 1999, le ministère des Finances a reçu quatre demandes de ce genre. Ces demandes imposaient au ministre des Finances et à ses fonctionnaires l'obligation légale de chercher et de repérer tous les documents demandés qui étaient en la possession du ministère des Finances et de les divulguer, à moins que des exceptions prévues par la Loi puissent être invoquées à juste titre.

Tous ces facteurs – les directives du ministre, l'enquête du conseiller en éthique et les demandes d'accès à l'information – ont eu pour résultat que la recherche des procès-verbaux de la CDC était considérée comme hautement prioritaire au ministère des Finances. Ces facteurs ont également engendré un grand intérêt chez les cadres supérieurs, du ministère et du Cabinet du ministre, à l'égard des résultats de la recherche, du traitement des demandes d'accès relatives à cette question et de l'avancement de l'enquête du conseiller en éthique.

On a répondu aux demandes en juillet et en août 1999. Les demandeurs ont tous obtenu la même réponse [traduction] : « Je dois vous informer que, malgré une recherche approfondie, nous n'avons pu trouver aucun document correspondant à votre demande. » Il semblait que l'affaire était close jusqu'à ce que, huit mois plus tard, un événement extraordinaire se produise.

On a découvert une note de service concernant une conversation téléphonique, le 6 juillet 1999, entre le conseiller en éthique adjoint et le coordonnateur de l'accès à l'information du ministère des Finances. Cette note semblait indiquer qu'une série de procès-verbaux de la CDC avait été remise par le Bureau du conseiller en éthique au ministère des Finances le 7 juin 1999 (avant qu'on ait répondu aux demandes de communication). La note laissait entendre que le conseiller en éthique adjoint exprimait au fonctionnaire des Finances son malaise par rapport à la proposition du ministère des Finances de répondre aux personnes qui avaient présenté une demande de communication qu'aucun document n'avait été trouvé.

La divulgation de cette note de service a semé le doute dans l'esprit des demandeurs et du Commissaire à l'information quant à la véridicité des réponses données par Finances Canada huit mois plus tôt. Une enquête a alors commencé. En voici les détails.

Avant qu'on ait répondu aux demandes de communication, des procès-verbaux du conseil d'administration de la CDC avait été retrouvés dans les bureaux de Nova Corporation à Calgary. Un fonctionnaire de Finances Canada accompagné d'un fonctionnaire du Bureau du conseiller en éthique s'étaient rendus dans les bureaux de Nova Corporation le 4 juin 1999. Ils avaient fait des copies des procès-verbaux qu'ils avaient rapportées au Bureau du conseiller en éthique. Le fonctionnaire de Finances Canada a témoigné qu'il avait pris soin de ne pas rapporter les procès-verbaux au ministère des Finances parce qu'il savait que le ministère avait reçu des demandes de communication à leur sujet et qu'il ne voulait pas que les documents qu'on venait juste de trouver soient utilisés pour répondre à ces demandes.

Cependant, le 7 juin 1999, le fonctionnaire des Finances qui avait visité Nova Corporation se faisait demander par son supérieur d'obtenir les procès-verbaux auprès du Bureau du conseiller en éthique. Le supérieur avait l'intention d'informer les plus importants cadres supérieurs au sujet des procès-verbaux et il voulait en avoir des copies pour la séance d'information. Ce jour-là, le 7 juin 1999, le Bureau du conseiller en éthique a envoyé les procès-verbaux du conseil d'administration de la CDC à Finances Canada, des copies ont été faites par les fonctionnaires de Finances Canada et elles ont été distribuées à la séance d'information des cadres supérieurs qui a eu lieu ce jour-là.

Les personnes suivantes assistaient à la réunion du 7 juin 1999 : le sous-ministre des Finances, le sous-ministre adjoint de la Direction juridique, le sous-ministre adjoint de la Direction du développement économique et des finances intégrées, le directeur de la Division des finances intégrées et de la privatisation et le secrétaire du ministère. Apparemment, toutes les personnes présentes à la réunion étaient au courant que le ministère avait reçu des demandes de communication précisément pour les documents qui leur avaient été distribués. Pourtant, à la fin de la réunion, il était entendu que la série originale de procès-verbaux serait retournée au Bureau du conseiller en éthique et que toutes les copies seraient détruites.

En l'occurrence, le Bureau du conseiller en éthique a refusé que les documents lui soient retournés et le fonctionnaire de Finances Canada qui avait trouvé les documents dans les bureaux de Nova Corporation a placé la série de procès-verbaux du conseil d'administration de la CDC reçue à l'origine dans ses dossiers. Toutes les autres copies ont été détruites. Par

conséquent, lorsque la réponse « nous n'avons pu trouver aucun document » a été donnée, en fait des documents avaient bel et bien été repérés; ils étaient dans les classeurs de Finances Canada et les cadres supérieurs les plus importants du ministère étaient au fait de l'« écart » entre les faits et les réponses fournies.

Le ministère des Finances n'a pas semblé embarrassé ni désolé lorsque ces faits ont été connus. On s'est retranché derrière l'argument juridique suivant : bien que les procès-verbaux de la CDC aient été trouvés avant que les réponses aux demandes de communication ne soient fournies, ils ne sont pas tombés en la possession de Finances Canada avant que la majorité des demandes aient été reçues. Le ministère des Finances a fait valoir que la date de réception correspondait à la date limite pour ses recherches et qu'il n'était pas tenu de signaler l'existence de documents trouvés après cette date.

En fait, dans la première ébauche des lettres de réponse l'expression [traduction] « suivant la date de réception » était utilisée après les mots « nous n'avons pu trouver aucun document ». Cependant, le sous-ministre adjoint de la Direction juridique a fait retirer l'expression « suivant la date de réception » afin, selon ses propres termes, [traduction] « d'éviter de désorienter » les demandeurs.

Mais même cette subtilité judiciaire ne justifiait pas la réponse à une des demandes. En effet, l'une des demandes a été reçue après la date à laquelle Finances Canada a obtenu la série de procès-verbaux du conseil d'administration de la CDC. Dans ce cas particulier, Finances Canada a simplement donné comme explication que tout le monde supposait que la directive de retourner les originaux et de détruire les copies avait été suivie.

Les personnes qui avaient la responsabilité de répondre à la demande ont dit que le fonctionnaire chargé de retourner les documents au conseiller en éthique n'avait informé personne qu'il n'avait pu retourner ces documents et qu'il en avait conservé une copie dans ses dossiers.

Le Commissaire n'a pas été très impressionné par ces justifications. Il a conclu que les réponses données aux demandes relatives aux procès-verbaux du conseil d'administration de la CDC contenaient si peu d'information utile qu'elles étaient à son avis intentionnellement trompeuses. Les fonctionnaires ont choisi de ne pas informer les demandeurs au sujet de l'approche légaliste adoptée, qui s'en tenait strictement à la date limite; ils ont également décidé de ne pas informer les demandeurs que les procès-verbaux avaient été trouvés à Nova Corporation et qu'ils étaient soit dans les dossiers de Finances Canada, soit dans ceux du conseiller en éthique, ou aux deux endroits.

Le Commissaire ne contestait pas le fait qu'il est en général raisonnable de se fier à la date de réception d'une demande de communication pour déterminer la date limite aux fins des recherches. Cependant, il était d'avis que les ministères ont l'obligation d'offrir un « bon service » aux demandeurs en les informant, lorsque le fait est connu, que d'autres documents pertinents ont été trouvés après la date de réception d'une demande de communication. Les demandeurs peuvent alors présenter une nouvelle demande, s'ils le désirent.

Il a également exprimé l'opinion que les ministères ont l'obligation d'offrir un « bon service » en informant les demandeurs, lorsque le fait est connu, que les documents peuvent se trouver dans une autre institution gouverne-

mentale. Évidemment, en vertu du paragraphe 8(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*, il existe une obligation légale de déterminer si une demande sera transmise ou non, dans les 15 jours suivant la réception de la demande, à une autre institution davantage concernée par les documents.

Comme si ces faits n'étaient pas suffisamment troublants, il est apparu que les procès-verbaux de la CDC fournis au ministère des Finances par le conseiller en éthique n'étaient pas les seuls procès-verbaux de la CDC détenus par ce ministère. Depuis le début, un dossier contenant des procès-verbaux de la CDC se trouvait dans un classeur situé dans le secteur du ministère chargé des relations avec les sociétés d'État. En dépit des recherches approfondies effectuées à la suite des demandes de communication, ces documents n'ont pas été trouvés jusqu'à ce que l'enquête du Commissaire soit entreprise.

Il est décourageant de constater que, depuis 19 ans que la *Loi sur l'accès à l'information* existe, il est encore nécessaire de rappeler aux hauts fonctionnaires que les réponses aux demandes de communication doivent être aussi complètes et utiles qu'on peut raisonnablement s'y attendre. L'aspect positif de cette histoire, c'est qu'il ne semble pas que le ministre ait pris part d'une quelconque façon à la stratégie de son ministère concernant les réponses fournies aux demandes de communication ou qu'il en ait été avisé. De plus, le ministre a accepté les recommandations du Commissaire : offrir une formation appropriée à ses fonctionnaires, établir de nouvelles procédures conçues pour éviter qu'une telle situation se reproduise et instituer un examen indépendant des politiques, pratiques et procédures ministérielles en matière de gestion de l'information.

Délais : les mauvaises nouvelles

D'après le paragraphe 10(3) de la *Loi sur l'accès à l'information*, il est clair que, lorsque les demandes n'ont pas obtenu de réponse dans les délais prescrits, il y a présomption de refus de communication. C'est une consécration législative du fait que les délais non autorisés constituent des refus implicites même si l'institution qui a reçu la demande n'a pas refusé vraiment de communiquer l'information demandée. Cette notion de « présomption » de refus ou de refus « implicite » est importante, en termes légaux, parce qu'une partie des pouvoirs d'enquête du Commissaire et la totalité de la compétence d'examen de la Cour fédérale reposent sur le fait qu'il y a eu « refus » de communication d'un document demandé en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Par conséquent, si un ministère ne répond pas à une demande de communication dans un délai de 30 jours, ou à l'intérieur du délai prorogé autorisé par la Loi, le Commissaire à l'information et la Cour fédérale ont le pouvoir de procéder de la même manière et dans les mêmes limites que s'il y avait eu un refus réel de communication. On peut affirmer cela avec certitude en se fondant sur la décision de la Cour d'appel fédérale mentionnée précédemment : *Commissaire à l'information du Canada c. le Ministre de la Défense nationale*, (1999) A.C.F. nº 522.

Cette année, une nouvelle, et troublante astuce s'est ajoutée. Citoyenneté et Immigration Canada a demandé une prorogation de trois ans (au-delà du délai habituel 30 jours) pour répondre à un certain nombre de demandes présentées par la même personne. Le plaignant s'est objecté à la durée de la prorogation et a porté plainte auprès du Commissaire à l'information. Au cours de l'enquête, le Commissaire en est venu à la conclusion que les prorogations étaient abusives pour deux

raisons. D'abord, les critères pour demander une prorogation de délai n'ont pas été remplis (le ministère a regroupé toutes les demandes du plaignant pour arriver à la conclusion qu'elles impliquaient un volume important de dossiers; la Loi exige que cette détermination se fasse pour chaque demande). Il a en outre conclu que le fait d'appliquer la prorogation de trois ans à chacune des demandes était déraisonnable.

Ayant déterminé que la prorogation n'avait pas été demandée de façon adéquate et que la durée était déraisonnable, le Commissaire a établi qu'il y avait eu un refus « implicite » ou une « présomption » de refus de communiquer des informations. Par conséquent, il est passé à la deuxième étape de l'enquête, qui consiste à évaluer si les dispositions de la Loi relatives aux exceptions justifient un refus de communication. Cette deuxième étape, conformément à la décision de la Cour d'appel fédérale mentionnée précédemment, est une condition préalable pour que le Commissaire et le plaignant aient le droit de demander à la Cour fédérale de se prononcer sur le refus d'une institution gouvernementale de communiquer les documents demandés.

À ce moment, le ministère a soulevé une objection. Il a prétendu que même un délai déraisonnablement long ou invoqué abusivement ne constitue pas un refus « implicite » ou une « présomption » de refus jusqu'à ce que le délai se soit écoulé sans qu'il y ait eu de réponse. Donc, le ministère s'est opposé à ce que le Commissaire passe à l'étape « présomption de refus » de son enquête après qu'il eut établi que la durée du délai était déraisonnable.

Cette année, la Section de première instance de la Cour fédérale a été saisie de la cause, et le juge Kellen a rendu une décision. Le juge Kellen a accepté l'argument avancé par Citoyenneté et Immigration Canada et a conclu qu'il ne pouvait y avoir de refus « implicite » ou de « présomption » de refus à moins que le ministère ne donne pas suite à la demande de communication à l'intérieur de la prorogation de trois années qu'il a invoquée. Le juge a décidé que, peu importe à quel point la prorogation est déraisonnable, le Commissaire à l'information ne peut faire enquête pour déterminer si elle constitue une « présomption de refus » et qu'il ne peut y avoir de recours devant le tribunal pour déterminer si la prorogation est en fait une « présomption de refus », jusqu'à ce que le délai se soit écoulé.

Le juge Kellen a estimé que le seul recours du Commissaire, selon la Loi, était d'informer le Parlement des cas de prorogations déraisonnables.

Les implications de cette décision sont extrêmement inquiétantes pour ce qui concerne le droit d'accès. Les ministères sont maintenant libres, impunément, de se prévaloir de longues prorogations au délai de 30 jours, qui constituait la règle. De plus, ils peuvent, si on pousse le raisonnement plus loin dans ce cas, demander des acomptes exorbitants sans craindre que le Commissaire ou les tribunaux puissent considérer cela comme un refus « implicite », pour lequel il y a un recours.

Déjà, les effets de cette décision se font sentir, car d'autres ministères se prévalent de longues prorogations.

Puisque cette décision est invoquée si largement malgré la volonté du Parlement que l'accès ne soit pas refusé sous le couvert d'une prorogation, le Commissaire à l'information en a appelé de la décision.

Rendement : aspects positifs

Délais – Les bonnes nouvelles

Cette année, le Commissariat à l'information du Canada a effectué des examens de suivi de la performance de six ministères afin de préparer les fiches de rendement concernant le respect des délais prévus dans la *Loi sur l'accès à l'information*. Ces six ministères sont :

1. Affaires étrangères et Commerce international Canada (MAECI)
2. Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC)
3. Citoyenneté et Immigration Canada (CIC)
4. Défense nationale (MDN)
5. Pêches et Océans Canada (P&O)
6. Transports Canada (TC)

L'échelle de notation est basée sur le pourcentage de demandes de communication reçues par un ministère qui n'ont obtenu de réponse dans les 30 jours ou à l'intérieur du délai prorogé choisi par le ministère. Voici l'échelle de notation :

% de réponses fournies en retard	Commentaire	Note
0-5 %	Idéale	A
5-10 %	Bonne	B
10-15 %	À la limite	C
15-20 %	Inférieure à la norme	D
plus de 20 %	Signal rouge	F

Résumé des résultats des fiches de rendement

Le tableau suivant indique le pourcentage de réponses fournies en retard (et la note correspondante) dans l'année sur laquelle porte le rapport comparativement à l'année dernière.

Ministère	d'avril à déc. 2000	d'avril à déc. 2001
ADRC	14,9 (C)	9,6 (B)
CIC	19,7 (D)	13,0 (C)
MDN	17,0 (D)	11,8 (C)
MAECI	29,3 (F)	17,7 (D)
P&O	32,8 (F)	42,2 (F)
TC	23,7 (F)	11,7 (C)

À une exception près, tous les ministères ont obtenu une meilleure note cette année. Pêches et Océans Canada, malheureusement, a eu un moins bon rendement cette année que l'année dernière. Cependant, même dans le cas de Pêches et Océans Canada, l'examen du Commissaire montre que ce ministère dispose maintenant d'un plan d'activités et des ressources nécessaires pour lui permettre de passer le cap l'an prochain. (Les détails concernant les résultats des six fiches de rendement figurent au chapitre VII, page 117.)

Depuis 1999, le Commissariat à l'information a établi les fiches de rendement et effectué le suivi du rendement de neuf ministères. En plus des six ministères mentionnés précédemment, le Bureau du Conseil privé, Santé Canada et Développement des ressources humaines Canada ont fait l'objet de fiches de rendement. Cette année, aucun suivi n'a été effectué concernant ces trois ministères car ils avaient tous obtenu la note « A » lors des examens précédents.

Ensemble, ces neuf ministères totalisent une grande partie des demandes de communication adressées au gouvernement en 2001-2002. Le bon rendement de ce groupe de ministères a un effet extrêmement positif sur le rendement de l'ensemble du système d'accès à l'information.

Les ministères qui ont un plan de gestion (plan opérationnel ou plan d'activités) pour réduire le nombre de retards sont ceux qui connaissent le plus de succès

dans leurs efforts d'amélioration. Chacun des ministères a adopté une approche quelque peu différente, et c'est compréhensible étant donné les différences dans le nombre et le type de demandeurs, la nature des documents possédés ainsi que la taille et le degré de centralisation du ministère

Mais les « bons » plans d'amélioration en matière d'accès à l'information ont quelques caractéristiques communes. Il doit y avoir un engagement des membres de la direction à l'égard de l'amélioration du rendement et un suivi de leur part. Cet engagement se manifeste par l'allocation des ressources humaines et financières nécessaires. Se doter des ressources qui permettront d'assumer la charge de travail prévisible engendrée par les demandes de communication – aussi bien dans les unités d'accès à l'information que dans les unités opérationnelles où les recherches et les examen initiaux sont effectués – constitue l'élément clé d'un bon plan.

De même, les plans d'amélioration efficaces en matière d'accès à l'information prévoient qu'une attention minutieuse sera accordée aux points suivants : i) réduire les points de décision dans le système; ii) informer les membres du personnel qui participent au traitement des demandes de ce qu'on attend d'eux et du temps dont ils disposent pour accomplir leur tâche; iii) produire des rapports statistiques qui permettent aux gestionnaires d'effectuer le suivi du rendement, de cerner les points faibles et de prendre des mesures correctives avant que des plaintes ne soient faites au Commissaire.

Cette année, comme par le passé, l'une des raisons communes expliquant les délais et les réponses inappropriées aux demandes de communication, c'est l'état lamentable de la gestion des dossiers dans de nombreux ministères. Les coordonnateurs ministériels de l'accès à l'information disent au Commissaire que les registres centraux ne sont pas fiables et que les documents électroniques sont rarement inclus dans les systèmes ministériels de classement documentaire ou rarement conservés de façon adéquate, même dans les unités opérationnelles où ils sont créés. Par conséquent, la recherche de documents pour donner suite aux demandes de communication exige beaucoup de temps, et il n'est pas toujours certain que les recherches ont permis de trouver tous les documents pertinents.

Cette lacune, comme il a été mentionné l'année dernière, mine non seulement le droit d'avoir accès à des documents en temps utile, mais elle érode l'efficience et l'efficacité de tous les aspects des affaires gouvernementales. C'est le Conseil du Trésor qui est le ministère responsable de veiller à ce que tous les documents gouvernementaux soient gérés de façon à faciliter le droit d'accès. Le Conseil du Trésor est pleinement conscient du problème et il élabore des directives détaillées pour aider les ministères à faire face à la « crise » de gestion des documents.

De meilleurs outils d'évaluation

Au cours des examens effectués cette année, des hauts fonctionnaires ont demandé au Commissaire à l'information de dégager une série de « pratiques exemplaires » des fiches de rendement des années précédentes. Ces pratiques pourraient devenir un guide d'auto-évaluation utile pour les fonctionnaires et les gestionnaires responsables de l'accès à l'information. De plus, des hauts fonctionnaires ont demandé au Commissariat à l'information de fournir une directive sur la divulgation systématique et la diffusion active de l'information. De façon générale, on a le sentiment que la plus grande partie des besoins du public en matière d'information pourraient être satisfaits

en marge de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Enfin, des hauts fonctionnaires ont demandé au Commissaire à l'information d'augmenter les repères utilisés pour coter le rendement des ministères. Pour le moment, les notes des fiches de rendement reposent entièrement sur le pourcentage de demandes de communication qui n'obtiennent pas de réponse dans les délais prévus. Les fonctionnaires sont d'avis que d'autres repères pourraient aider les ministères et le Commissaire à avoir un aperçu multidimensionnel du rendement d'un ministère. Voici quelques-uns des autres facteurs d'évaluation qui ont été suggérés : le nombre de pages de documents communiquées; le pourcentage de demandes de communication qui concernent des exceptions et la quantité d'informations divulguées de façon informelle ou diffusées de manière proactive.

Toutes ces suggestions constructives méritent d'être examinées attentivement et le Commissariat à l'information s'attellera à cette tâche dans l'année qui vient.

Enfin, un dernier mot sur la question des délais. Tous les ministères estiment que le processus d'examen de la confidentialité des documents du Cabinet est une source importante de délais dans le système et que le problème va en s'aggravant. Chaque fois que, à la suite d'une demande de communication, un ministère met la main sur un dossier qui peut contenir un document confidentiel du Cabinet, il faut consulter le Bureau du Conseil privé. Il faut maintenant attendre jusqu'à six mois avant que le BCP ne commence une consultation. Le BCP ne s'est pas encore doté de ressources suffisantes pour absorber cette charge de travail et, par conséquent, il y a un effet négatif sur le système dans son ensemble. Le BCP n'est pas indifférent à ce problème, et on espère qu'il le règlera dans l'année qui vient.

Initiatives du Conseil du Trésor

En ce qui concerne sa situation et ses ressources, le centre de décision de l'accès à l'information du Conseil du Trésor a été renforcé. Il s'agit maintenant d'une division autonome qui s'appelle la Division de l'information et de la politique de sécurité. Un ancien coordonnateur de l'accès à l'information expérimenté dirige cinq agents supérieurs de la politique (ils étaient 4 l'an dernier).

Cette année, on a recommencé à tenir des réunions ordinaires avec un comité consultatif composé de quelque 20 coordonnateurs ministériels. Le mandat du comité est d'agir à titre de groupe consultatif pour les questions d'accès à l'information et de protection de la vie privée, de permettre d'échanger sur les pratiques exemplaires en matière de gestion des demandes de communication et de permettre au Conseil du Trésor de garantir la cohérence de l'approche utilisée pour les différents types de demandes de communication. Cette année, le comité consultatif a été consulté à plusieurs reprises par le Groupe d'étude de l'accès à l'information.

Cette année également, le Conseil du Trésor a mis en œuvre un programme de reconnaissance de l'excellence dans les milieux concernés par l'accès à l'information et la protection de la vie privée. Les premiers prix seront remis en 2002 lors de la conférence sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée parrainée par le Conseil du Trésor. Les catégories de nomination sont les suivantes : dévouement exceptionnel, excellence en prestation de services et innovation, leadership et esprit communautaire. Bravo au Conseil du Trésor pour ce témoignage

de reconnaissance, de gratitude et de respect à l'égard des héros méconnus du régime d'accès à l'information.

Fait également digne de mention et d'éloge, le Conseil du Trésor offre de façon continue des occasions d'apprentissage à la communauté de l'accès à l'information. Depuis que le programme de formation a été lancé en septembre 2000, le nombre de séances a doublé. Des déjeuners-conférences, des séances d'une demi-journée ou d'une journée entière sur différents sujets sont organisés. On prévoit même organiser davantage d'activités d'éducation et de formation en collaboration avec un groupe consultatif sur la formation et après avoir examiné minutieusement les résultats d'un sondage effectué auprès du milieu de l'accès à l'information, qui portait entre autres sur les besoins en matière de formation.

Finalement, comme il a été mentionné précédemment, le Conseil du Trésor a pris des mesures pour régler la crise dans la gestion de l'information au sein du gouvernement.

Le rendement du Commissaire

Délais : l'exaspération augmente

En 1998, lorsque le Commissaire actuel a entrepris son mandat de sept ans, sa principale priorité était de régler le problème chronique, et qui s'aggravait constamment, des délais dans les réponses aux demandes de communication. Le Commissaire sortant, John W. Grace, parlait du phénomène des délais comme d'un « scandale abominable que l'on préfère taire ». La première Commissaire à l'information du Canada, Inger Hansen, avait aussi conclu que le problème des délais faisait peser une grave menace sur le droit d'accès à l'information pour le public.

Le Commissaire à l'information actuel a promis aux membres du Parlement (au cours de l'examen précédant sa nomination) de s'attaquer au problème des délais avec vigueur. Il s'est engagé à informer le Parlement, au moyen de fiches de rendement, sur le rendement de certains ministères. Ces fiches de rendement devaient indiquer les causes précises des délais, signaler quels ministères n'obtenaient pas la note de passage, faire des suggestions constructives en vue d'apporter des améliorations et permettre de faire le suivi des mesures correctives par la suite.

Le Commissaire a tenu sa promesse. Depuis 1998, 26 fiches de rendement ont été établies et déposées au Parlement.

De plus, le Commissaire a promis d'adopter une approche plus musclée en ce qui concerne les enquêtes sur les plaintes individuelles relatives aux délais. Avant 1998, les enquêtes sur les plaintes impliquaient la négociation d'un nouveau délai de réponse raisonnable (un engagement ministériel). Si le nouveau délai n'était pas respecté, d'autres négociations étaient entreprises pour fixer un deuxième délai révisé. C'est seulement lorsque ce deuxième délai n'était pas respecté non plus qu'on faisait appel à la Cour fédérale pour forcer l'institution en cause à donner une réponse. Inévitablement, cependant, les réponses étaient fournies avant que les procédures atteignent le stade de l'audience.

En 1998, le Commissaire actuel a adopté l'approche de la chance unique pour ce qui concerne les délais. Selon cette approche, si un ministère ne respecte pas le nouveau délai de réponse négocié avec le Commissaire, ou s'il ne s'engage pas à respecter un délai fixé, l'enquête sur la « présomption de refus » sera enclenchée. La Cour fédérale d'appel décrit ce genre d'enquête ainsi :

« [...] le Commissaire aurait pu, dès le défaut de l'institution de respecter le délai, entreprendre son enquête comme s'il y avait eu refus réel. Il dispose, en effet, de pouvoirs d'enquête tels qu'il peut, en début d'enquête, contraindre l'institution à exposer les raisons de son refus. »

(Le Commissaire à l'information du Canada c. *le Ministre de la Défense nationale* (1999) A.C.F. nº 522 (CAF), paragr. 16)

En d'autres mots, les ministères se voyaient offrir une occasion équitable de donner une réponse tardive avant une date raisonnable, mais déterminée. À défaut de profiter de cette occasion, les hauts fonctionnaires du ministère devraient justifier, lors de procédures officielles, le fondement juridique de ce que la Loi présume être un refus de communication.

Après que cette approche moins tolérante eu été adoptée, deux cas sont survenus (tous deux en 1999) où des sous-ministres ont été sommés de comparaître et de témoigner sous serment au sujet des réponses en retard. Dans les deux cas, les demandes de communication concernées ont obtenu une réponse avant la date de la comparution. Depuis, aucun sous-ministre ne s'est vu demander de témoigner dans un cas de retard. Depuis que ces deux affaires se sont produites, habituellement les ministères fixent de nouveaux délais et s'y conforment.

Il ne fait aucun doute qu'un certain ressentiment à l'égard de l'approche suivie par le Commissaire à l'information est apparue parmi les sous-ministres. Mais la nouvelle approche (fiches de rendement et approche plus musclée en ce qui concerne les enquêtes) permet enfin de résoudre le problème chronique des délais.

Par exemple, les plaintes relatives aux délais adressées au Commissaire représentaient habituellement environ 50 pour cent de toutes les plaintes. Cette année, ce chiffre est tombé à 28,8 pour cent. Les résultats des fiches de rendement indiquent également des améliorations majeures. Tous les ministères importants ont obtenu de nouvelles ressources pour répondre aux besoins, et les résultats des fiches de rendement ont servi à convaincre les ministres de demander, et le Conseil du Trésor à accorder, les nouvelles ressources absolument essentielles.

Ce tableau donne un aperçu des effets positifs des fiches de rendement :

	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002
ADRC	F	F	C	B
BCP	F	A	–	–
CIC	F	F	D	C
DN	F	F	D	C
DRHC	–	A	–	–
MAECI	F	F	F	D
P&O	–	–	F	F
SCan	F	A	–	–
TC	–	F	F	C

En 1998-1999, les six ministères qui ont fait l'objet d'un examen ont obtenu la note F. L'année suivante, deux de ces ministères ont connu de grandes améliorations et ont obtenu un A. Ceux qui ont continué à obtenir des F ont eu un pourcentage beaucoup plus faible de retard dans les réponses. L'an dernier, seulement deux ministères sur les six qui avaient fait l'objet d'un examen à l'origine ont reçu un F et, cette année, aucun de ces six ministères ne faisaient plus partie de la catégorie des F. Un schéma d'amélioration semblable se dessine en ce qui concerne P&O et Transports Canada.

L'an prochain, ceux qui n'ont pas encore obtenu la note A feront à nouveau l'objet d'un rapport de même que ceux qui ont obtenu un A par le passé,

afin de vérifier si la situation s'est détériorée ou non.

Délais au Commissariat à l'information

Mettre en pratique ce qu'il prêche est essentiel pour tout organisme de réglementation ou de surveillance. Les Canadiens ne sont pas très impressionnés si leurs plaintes à l'égard du gouvernement ne sont pas traitées en temps utile. Sur ce point, le Commissaire n'a pas obtenu beaucoup de succès. Depuis le début de son mandat en 1998, le délai moyen nécessaire pour mener à terme une enquête est passé de 3,9 mois à 7,8 mois au cours de cet exercice. Autre fait troublant, le nombre de cas qui n'ont pas été résolus à la fin de l'année était de 742 en 1998 à 729 pour le présent exercice. Il faut dire que, l'an dernier, l'arriéré de travail a grimpé à 922 cas.

Tous les moyens possibles d'amélioration de la productivité ont été adoptés : postes liés à la gestion, aux politiques et aux relations publiques convertis en postes d'enquêteur; instauration d'un système de gestion du temps rigoureux pour les enquêtes; amélioration de la formation et des outils de travail des enquêteurs et recours accru à l'informatique pour la gestion des cas, les précédents et la préparation des rapports. Des consultants indépendants et des fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor ont examiné la façon dont le Commissariat utilise ses ressources.

Il y a consensus sur ce point : 25 enquêteurs ne peuvent traiter promptement les quelque 1 200 à 1 500 plaintes d'une complexité croissante qui sont portées chaque année contre plus de 150 institutions gouvernementales dont les bureaux sont dispersés partout au Canada et dans le monde. Si on n'augmente pas le nombre d'enquêteurs et si les ministères ne répondent pas plus rapidement aux questions et aux demandes des enquêteurs, il n'y aura pas d'amélioration acceptable au chapitre des délais de traitement et de l'arriéré de travail. Le Parlement a été informé des difficultés qu'éprouve le Commissaire à l'information à obtenir du Conseil du Trésor le niveau de financement requis pour s'acquitter de sa charge de travail obligatoire. La question d'une meilleure collaboration des ministères au cours des enquêtes est exposée plus en détail au Chapitre II.

Le problème des ressources ne se manifeste pas seulement dans le nombre insuffisant d'enquêteurs. Il a également des répercussions négatives sur la capacité du Commissariat à l'information de jouer un rôle constructif en faisant des recherches, en éduquant et en informant le public, et en offrant des conseils au gouvernement et au Parlement sur les propositions législatives.

Les Canadiens ont le droit légitime de s'attendre à ce que les enquêtes soient menées promptement tout comme ils ont le droit légitime de s'attendre à obtenir une réponse rapide à leurs demandes de communication. Le Commissaire actuel n'est pas fier de son dossier à cet égard. Mais il dépend entièrement du gouvernement, sur lequel il est chargé de faire enquête, pour les ressources. Au bout du compte, en tenant les cordons de la bourse, le gouvernement contrôle l'efficacité du Commissariat à l'information. C'est là que l'indépendance théorique du Commissaire se heurte à la réalité de sa dépendance à l'égard du gouvernement en place.

Aucun ombudsman ou commissaire d'accès à l'information provincial ne se trouve dans cette position délicate. Ce sont les législatures provinciales, et non les conseils de gestion gouvernementaux, qui fournissent les fonds à leurs hauts fonctionnaires indépendants. Il serait peut-être temps que le gouvernement fédéral adopte cette approche. D'une

façon ou d'une autre, il est certainement temps d'injecter une quantité raisonnable de ressources dans le Commissariat à l'information, de la même façon que les principaux ministères ont reçu une injection de ressources pour régler leurs problèmes de délais.

Résoudre les plaintes sans recourir aux tribunaux

Bien que la *Loi sur l'accès à l'information* du Canada ait été dans une grande mesure inspirée de la *Freedom of Information Act* des États-Unis, les deux lois diffèrent sur un point important. Aux États-Unis, les plaignants lésés doivent recourir aux tribunaux fédéraux américains. Au Canada, on a plutôt décidé de faire appel à un ombudsman spécialisé pour traiter les plaintes relatives à l'accès afin de réduire le plus possible le fardeau financier des demandeurs et la charge de travail des tribunaux fédéraux. Par conséquent, l'efficacité des commissaires à l'information se mesure, en partie, par leur capacité à résoudre les plaintes sans recourir aux tribunaux fédéraux.

L'an dernier, le Commissaire a examiné 1 337 plaintes. Dans deux cas seulement, il s'est avéré impossible d'en arriver à un règlement sans recourir aux tribunaux. Cette année, encore une fois, seulement deux cas sur 1 163 enquêtes n'ont pu être réglés. Cela représente un taux de réussite de 99,95 pour cent.

Pour avoir une image plus globale de la situation, il faut également prendre en compte le fait que, dans certaines occasions, les plaignants insatisfaits des résultats de l'enquête du Commissaire décident, de leur propre chef, de porter la cause devant le tribunal fédéral. L'an dernier, 5 cas ont été portés devant la Cour fédérale par des personnes dont les plaintes contre le gouvernement n'avaient pas été appuyées par le Commissaire à l'information. Cette année, 9 cas semblables ont été portés devant la Cour fédérale. C'est une autre mesure qui indique que le service de règlement extrajudiciaire des conflits offert par le Commissariat à l'information continue d'être très efficace.

La qualité des relations avec le gouvernement

Il a été mentionné précédemment que certains sous-ministres avaient réagi de façon négative au fait d'être impliqués dans des enquêtes sur les délais. En plus de cet irritant dans les relations, le Commissaire a éprouvé de la résistance de la part du Premier ministre et de ses fonctionnaires lorsqu'il a tenté de voir des dossiers et qu'il a posé des questions au sujet de l'objection du Premier ministre à une demande de communication concernant ses agendas. (La Cour fédérale est actuellement saisie de quelque 27 actions intentées par la Couronne contre le Commissaire à l'information, qui visent à contester certains aspects de cette enquête.) La résistance s'est manifestée dans le refus de cinq témoins d'aider volontairement le Commissaire dans son enquête.

Ces deux cas, en quatre ans, où des hauts fonctionnaires élus et non élus ont été obligés de témoigner sous serment devant le Commissaire à l'information indiquent une dégradation des relations entre le Commissariat à l'information et la direction du gouvernement.

Il est juste de dire que ces deux cas ont miné l'esprit de confiance et de respect mutuels sans lequel le travail d'enquête et de résolution des conflits du Commissaire peut devenir une tâche ardue pour toutes les parties concernées. Le Commissaire est désolé de ce qu'il considère comme de la mauvaise volonté à coopérer à ses enquêtes. La direction du gouvernement déplore ce qu'elle considère comme

un zèle excessif du Commissaire dans ses enquêtes. Comme dans la plupart des situations où la confiance est importante, la solution consistera à maintenir les voies de communication ouvertes et à s'attaquer au problème plutôt qu'aux personnes.

Démystifier le processus

Lignes directrices de procédure

Pour sa part, le Commissaire prendra des mesures concrètes pour démystifier le processus d'enquête. Premièrement, des lignes directrices de procédure seront publiées dans l'année qui vient. Ces lignes directrices exposeront les approches habituellement suivies par le Commissaire lorsqu'il enquête sur divers types de plaintes; elles expliqueront les raisons qui motivent ces approches et les dérogations; elles décriront le rôle, les droits et les obligations des témoins et du conseil au cours du processus; elles clarifieront la nature des pouvoirs du Commissaire et indiqueront quand et comment des pouvoirs officiels peuvent être utilisés, et elles décriront les moyens par lesquels le Commissaire maintient en équilibre l'obligation de faire enquête en privé et l'obligation d'informer les plaignants, le gouvernement et le Parlement des résultats de son enquête.

Formation

Deuxièmement, le Commissaire demandera des fonds au Conseil du Trésor afin d'être en mesure d'élaborer du matériel didactique et des modules de formation, au sujet du processus d'enquête, et de les offrir au personnel ministériel, la haute gestion, aux cadres hiérarchiques et aux professionnels de l'accès à l'information. Idéalement, la formation serait offerte en collaboration avec le programme de formation du Conseil du Trésor.

Précédents

Finalement, le Commissaire évaluera quelle serait la meilleure façon de communiquer sa « jurisprudence » à la collectivité de l'accès à l'information et au public. Pour le moment, les cas qui ont une valeur jurisprudentielle sont publiés annuellement sous forme de résumés (et indexés par article de la Loi) dans le rapport que le Commissaire présente au Parlement. Les contraintes en matière de confidentialité imposées au Commissaire par les articles 62 à 64 de la *Loi sur l'accès à l'information* ne permettent pas à celui-ci de divulguer des informations qu'il apprend au cours des enquêtes, sauf :

1) aux plaignants;

2) aux institutions gouvernementales contre lesquelles des plaintes sont déposées;

3) au Parlement, dans un rapport annuel;

4) au Parlement, dans un rapport spécial.

Cependant, dans le cadre de ces contraintes, des efforts seront déployés afin de trouver la forme et le moyen le plus utile pour mettre à la disposition des parties intéressées les précédents du Commissaire. Pour ce faire également, les ressources additionnelles nécessaires seront sollicitées auprès du Conseil du Trésor.

CHAPITRE II: OPÉRATIONS – BILAN DE L'ANNÉE

Au cours de l'année visée par le rapport (2001-2002), 1 049 plaintes concernant des institutions fédérales ont été adressées au Commissaire (voir le tableau 1). Selon le tableau 2, 1 232 enquêtes ont été menées à bonne fin. Ces plaintes portaient sur des retards dans 28,2 p. 100 des cas, comparativement à 43,1 p. 100 l'an dernier. Cette baisse importante du nombre de plaintes pour cause de retard témoigne d'une amélioration générale du rendement du gouvernement en matière de respect des délais de réponse.

En plus des plaintes reçues cette année, le Commissariat a traité 3 396 demandes de renseignements.

Toutes les enquêtes effectuées ont abouti au règlement des plaintes sauf dans deux cas, qui sont exposés aux pages 54 à 56 et 57 à 60. Ils seront portés devant la Cour fédérale si les demandeurs y consentent.

Ainsi que le tableau 3 permet de le constater, le délai d'exécution des enquêtes sur les plaintes est passé de 5,4 mois, l'année précédente, à 7,8 mois. L'an dernier, le Parlement a été informé de l'amoindrissement de la capacité du Commissariat de procéder à des enquêtes en temps opportun en raison des limites financières de ce dernier et de son lourd fardeau d'enquêtes complexes et d'enquêtes pour lesquelles il s'avère difficile d'obtenir une collaboration informelle du gouvernement.

De plus, les données du tableau 1 nous rappellent qu'il continue d'y avoir un nombre inquiétant d'enquêtes non terminées. L'an dernier, il y en avait 922; cette année, il y en a 729. Bien qu'on ait fait des progrès cette année en vue de réduire cet arriéré, il demeure à un niveau inacceptable et a un impact sur le temps de traitement de tous les cas. Les progrès réalisés sont attribuables en partie à l'injection de nouvelles ressources par le Conseil du Trésor. Au moment de la rédaction du présent rapport, le Commissaire s'efforçait de convaincre le Conseil du Trésor qu'il reste du chemin à faire avant que le Commissariat ait suffisamment de ressources pour remplir efficacement son mandat.

Ainsi que le fait voir le tableau 4, 54 institutions fédérales ont fait l'objet de plaintes. Quelque 65 p. 100 de la totalité des plaintes visaient seulement dix institutions fédérales. Ce phénomène correspond à la situation en ce qui concerne les demandes d'accès reçues par l'ensemble du gouvernement : un petit nombre d'institutions reçoivent la majeure partie des demandes.

Les dix institutions qui ont fait l'objet du plus grand nombre de plaintes sont les suivantes :

1.	Citoyenneté et Immigration Canada	127
2.	Défense nationale	109
3.	Agence des douanes et du revenu du Canada	76
4.	Gendarmerie royale du Canada	63
5.	Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	56
6.	Service correctionnel du Canada	55
7.	Développement des ressources humaines Canada	55
8.	Affaires étrangères et Commerce international	48
9.	Secrétariat du Conseil du Trésor	47
10.	Justice Canada	46

Le fait pour ces institutions de figurer dans cette liste ne veut pas nécessaire-

ment dire que leur rendement a été mauvais. Pour mieux évaluer le « rendement », il faut comparer, pour chaque institution, le nombre de plaintes jugées légitimes au nombre de plaintes dont le bien-fondé n'a pas été établi. Il n'est pas possible de dresser, à l'aide du nombre de plaintes fondées, une liste à correspondance directe des dix institutions qui sont en tête. Certaines des conclusions tirées cette année portent sur des plaintes reçues l'an dernier et certaines plaintes reçues cette année sont encore à l'étude.

Néanmoins, si l'on établissait la liste des dix institutions ayant fait l'objet du plus grand nombre de plaintes jugées valables (réglées ou fondées) par le Commissaire au cours de l'année visée par le présent rapport, voici ce qu'elle serait :

1. Citoyenneté et Immigration Canada
   150 des 230 achevées
2. Développement des ressources humaines Canada
   54 des 64 achevées
3. Défense nationale
   45 des 130 achevées
4. Pêches et Océans Canada
   42 des 58 achevées
5. Agence des douanes et du revenu du Canada
   35 des 64 achevées
6. Gendarmerie royale du Canada
   32 des 77 achevées
7. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
   31 des 55 achevées
8. Affaires étrangères et Commerce international
   29 des 46 achevées
9. Santé Canada
   28 des 67 achevées
10. Service correctionnel du Canada
    27 des 54 achevées

Bien que leur ordre varie dans ces deux listes, les mêmes institutions y figurent, sauf deux : Justice Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor ne font pas partie des dix institutions ayant fait l'objet du plus grand nombre de plaintes fondées. Dans cette liste, elles sont remplacées par Pêches et Océans Canada et par Santé Canada.

L'an dernier, nous avons mentionné tout particulièrement la difficulté qu'avait Citoyenneté et Immigration Canada à traiter efficacement un gros volume de demandes d'accès. Depuis, cette institution a mis en place des ressources additionnelles et de nouvelles procédures. Bien que Citoyenneté et Immigration Canada se classe encore au premier rang dans les deux listes (nombre de plaintes et nombres de plaintes légitimes), une amélioration de son rendement commence à être visible. Selon les résultats des fiches de rendement (voir les pages 126 à 130), le pourcentage de demandes reçues qui sont traitées en retard est passé de près de 20 p. 100 l'an dernier à 13 p. 100 pour la période du 1er avril 2000 au 30 novembre 2001.

Voie officielle c. voie informelle

Au cours de l'année visée par le présent rapport, la vaste majorité des enquêtes ont été exécutées de manière informelle au niveau de l'enquêteur-analyste. Dans le cadre d'enquêtes menées de cette façon, les témoins répondent volontairement aux questions sans qu'un avocat soit présent, les institutions fournissent volontairement des documents, les témoins ne sont pas assermentés et des comptes rendus textuels des témoignages ne sont pas établis.

Au cours de cette année, il n'a été nécessaire de suivre la voie officielle (citations à comparaître, ordonnances de production, témoignage sous serment, comptes rendus textuels, présence d'un avocat) que pour quatre enquêtes—dont trois portaient sur

Tableau 1 : ÉTAT DES PLAINTES

	Du 1er avril 2000 au 31 mars 2001	Du 1er avril 2001 au 31 mars 2002
Non achevées l'année précédente	571	912
Ouvertes durant l'année	1 678	1 049
Achevées durant l'année	1 337	1 232
Non achevées à la fin de l'année	912	729

Tableau 2 : CONCLUSIONS SUR LES PLAINTES *(Du 1er avril 2001 au 31 mars 2002)*

	CONCLUSIONS					
CATÉGORIE	Fondée	Non fondée	Réglée en cours d'enquête	Abandonnée	TOTAL	
Refus de divulguer	277	2	312	99	690	56,0 %
Retard (présomption de refus)	299	–	31	18	348	28,2 %
Prorogation de délai	47	–	14	15	76	6,2 %
Frais	23	–	28	17	68	5,5 %
Langue	–	–	1	–	1	0,1 %
Publications	–	–	–	–	–	–
Divers	25	–	15	9	49	4.0%
TOTAL	**671**	**2**	**401**	**158**	**1 232**	**100%**
100%	54,5%	0,1%	32,6%	12,8%		

Tableau 3 : DÉLAI D'EXÉCUTION *(Mois)*

	2000-04-01 au 2000-03-31		2000-04-01 au 2001-03-31		2001-04-01 au 2002-03-31	
CATÉGORIE	Mois	Plaintes	Mois	Plaintes	Mois	Plaintes
Refus de divulguer	5,99	537	7,83	534	9,76	690
Retard (présomption de refus)	3,44	749	3,33	575	4,99	348
Prorogation de délai	2,33	134	4,18	151	5,59	76
Frais	5,41	55	7,02	54	5,84	68
Langue	–	–	–	–	2,33	1
Publications	–	–	–	–	–	–
Divers	4,34	55	4,61	23	7,82	49
Moyenne	**4,34**	**1 530**	**5,40**	**1 337**	**7,85**	**1 232**

l'accessibilité de documents conservés dans les bureaux de ministres ou du Premier ministre. L'autre enquête pour laquelle une approche officielle a été adoptée concernait une situation où les retards des réponses aux demandes d'accès étaient un problème chronique, parce que celles-ci traînaient pendant beaucoup trop longtemps dans le bureau d'un ministre.

L'an dernier, le Commissaire a rendu 21 ordonnances de production de documents ou de comparution de témoins. Cette année, il n'en a rendu que sept :

- 5 ordonnances de comparution de témoins et de production de documents
- 1 ordonnance de comparution de témoin
- 1 ordonnance de production de documents

Tableau 4 : CONCLUSIONS SUR LES PLAINTES
(par institution fédérale) Du 1er avril 2001 au 31 mars 2002

INSTITUTION FÉDÉRALE	Réglée	Non réglée	Bien-fondé non établi	Abandonnée	TOTAL
Administration du pilotage du Pacifique Canada	–	–	–	1	1
Administration portuaire de Toronto	–	–	1	–	1
Affaires étrangères et commerce international	29	–	9	8	46
Affaires indiennes et du Nord Canada	5	–	4	3	12
Agence canadienne d'évaluation environnementale	1	–	–	–	1
Agence canadienne de développement international	5	–	3	–	8
Agence canadienne d'inspection des aliments	4	–	5	2	11
Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec	–	–	3	–	3
Agence des douanes et du revenu du Canada	35	1	22	6	64
Agence de promotion économique du Canada atlantique	4	–	1	2	7
Agence spatiale canadienne	–	–	1	1	2
Agence Parcs Canada	1	–	–	–	1
Agriculture et Agroalimentaire Canada	12	–	3	–	15
Anciens combattants Canada	1	–	2	–	3
Archives nationales du Canada	25	–	30	0	55
Banque de développement du Canada	2	–	3	–	5
Bureau de la sécurité des transports du Canada	1	1	–	–	2
Bureau de l'Inspecteur général du SCRS	1	–	–	–	1
Bureau du Conseil privé	19	–	5	2	26
Bureau du surintendant des institutions financières	1	–	–	–	1
Citoyenneté et Immigration Canada	150	–	75	5	230
Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité	–	–	3	–	3
Commission canadienne des droits de la personne	–	–	2	–	2
Commission de la capitale nationale	1	–	1	3	5
Commission de la fonction publique du Canada	–	–	1	1	2
Commission de l'Immigration et du statut des réfugiés	5	–	1	1	7
Commission des plaintes du public contre la GRC	2	–	1	–	3
Condition féminine Canada	–	–	2	–	2

Tableau 4 : CONCLUSIONS SUR LES PLAINTES *(suite)*

(par institution fédérale) Du 1er avril 2001 au 31 mars 2002

INSTITUTION FÉDÉRALE	Réglée	Non réglée	Abandonnée avant enquête	Retirée avant décision	TOTAL
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes	1	–	1	–	2
Conseil national de recherches du Canada	2	–	–	1	3
Défense nationale	45	–	25	60	130
Développement des ressources humaines Canada	54	–	9	1	64
Diversification de l'économie de l'Ouest Canada	1	–	–	–	1
Environnement Canada	10	–	10	1	21
Finances Canada	13	–	6	–	19
Gendarmerie royale du Canada	32	–	40	5	77
Industrie Canada	19	–	9	–	28
Justice Canada	21	–	10	4	35
Musée des beaux arts du Canada	–	–	1	2	3
Office CanadaTerre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers	–	–	–	1	1
Patrimoine canadien	6	–	6	3	15
Pêches et Océans Canada	42	–	12	4	58
Ressources naturelles Canada	4	–	3	1	8
Santé Canada	28	–	26	13	67
Secrétariat du Conseil du Trésor	11	–	7	–	18
Service canadien du renseignement de sécurité	1	–	8	6	15
Service correctionnel du Canada	27	–	26	1	54
Société canadienne d'hypothèques et de logement	1	–	–	–	1
Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne	–	–	1	–	1
Société du crédit agricole Canada	1	–	–	1	2
Solliciteur général Canada	1	–	3	1	5
Statistique Canada	2	–	1	–	3
Transports Canada	14	–	9	4	27
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	31	–	10	14	55
TOTAL	671	2	401	158	1 232

Tableau 5 : RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES PLAINTES
(selon le lieu de résidence des plaignants) Du 1er avril 2001 au 31 mars 2002

	Reçue	Traitée
Hors du Canada	4	10
Terre-Neuve	13	23
Île-du-Prince-Édouard	0	2
Nouvelle-Écosse	44	37
Nouveau-Brunswick	3	6
Québec	91	96
Secteur de la capitale nationale	442	500
Ontario	166	223
Manitoba	64	56
Saskatchewan	19	11
Alberta	47	46
Colombie-Britannique	148	217
Yukon	2	1
Territoires du Nord-Ouest	5	3
Nunavut	1	1
TOTAL	**1 049**	**1 232**

Des ordonnances ont été rendues à l'endroit d'un ministre, du greffier du Conseil privé, de deux adjoints de ministre et d'un coordonnateur de l'accès. Tous les témoins ont été invités à collaborer volontairement, mais ont choisi de ne pas le faire sur l'avis de leur avocat. Aucun des témoins n'a contesté la légalité des ordonnances.

Certains avocats estiment que, si leur client a fait l'objet d'une ordonnance de comparution (citation à comparaître), cela renforce leur droit d'être présents lorsque cette personne témoigne (devant le Commissaire). Le Commissaire n'a jamais refusé à un témoin la possibilité d'obtenir l'aide d'un avocat; cette formalité additionnelle est donc tout à fait inutile.

Ceci dit, les enquêteurs n'ont pas fait d'études d'avocat (sauf dans de rares cas) et n'ont pas reçu la formation nécessaire pour répondre aux objections juridiques formulées durant les entrevues ni pour prendre des décisions concernant ces objections. Il ont reçu une formation en techniques d'entrevue, de communication, de négociation et de persuasion. Par conséquent, lorsqu'un témoin insiste pour avoir un avocat, l'enquêteur peut, lui aussi, sentir le besoin d'une aide juridique. Il peut donc y avoir une escalade de formalités.

Il faut espérer que la publication de directives sur la procédure (dont il est question à la page 38) et des efforts soutenus pour démystifier le processus d'enquête permettront au système de conserver le degré élevé de spontanéité qui le caractérise et a fait sa force au fil des ans.

La nécessité de formaliser les procédures reliées au processus d'enquête est le résultat de la prolongation de la durée des enquêtes. Une des raisons qui explique ce phénomène, tel qu'il est mentionné à la page 36, est la lenteur des institutions à répondre à des demandes d'enquêtes pour des rencontres, des explications et de la documentation. Les Coordonnateurs de l'accès à l'information ont affirmé au bureau du Commissaire que leur priorité est de traiter les demandes d'accès à l'information dans les délais prescrits par la Loi. Par conséquent, rencontrer les exigences d'enquêtes n'est pas une priorité. Les institutions ne tiennent souvent pas compte des exigences des enquêtes pour déterminer les ressources qui leur sont nécessaires. Bien que ceci permette à certains ministères de répondre plus souvent aux demandes dans les délais prescrits par la Loi, ceci contribue à prolonger la durée des enquêtes.

L'an prochain, le Commissaire établira des normes de service et s'attend à ce que les institutions gouvernementales les respectent afin de se conformer aux exigences des enquêtes. Le respect de ces exigences aura peut-être un impact au niveau des ressources de certaines institutions, mais cette conséquence est inévitable s'il y a des échéanciers à respecter dans les enquêtes aussi bien que dans le traitement des demandes.

CHAPITRE III: QUELQUES CAS EN BREF

1. Qui a reçu des primes de rendement?

Dossier 3100-14699/001

Contexte

Un représentant d'une association d'employés a demandé au Conseil national de recherches du Canada (CNRC) la liste des 1 093 personnes qui ont reçu une prime de rendement en 2000. Le demandeur ne cherchait pas à connaître l'évaluation de rendement ni le montant de la prime d'aucun employé en particulier. En réponse, le CNRC a refusé de communiquer les renseignements demandés compte tenu du fait que ceux-ci constituaient des « renseignements personnels » pouvant faire l'objet d'une exception en vertu du paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Le demandeur a déposé une plainte auprès du Commissaire à l'information faisant valoir qu'à moins d'une certaine transparence dans l'attribution des primes de rendement, il y a un risque d'abus et de mauvaise application du programme. Le plaignant a fait remarquer que le CNRC avait déjà communiqué les noms des récipiendaires de primes dans le cadre du programme de primes d'encouragement du ministère, lesquelles sont fondées sur des critères qui sont très semblables à ceux utilisés pour l'attribution des primes de rendement.

Problème juridique

Dans le cadre de cette plainte, le Commissaire à l'information a dû se pencher sur les questions suivantes :

1) Est-ce que la liste des récipiendaires de primes de rendement constitue des « renseignements personnels » en vertu de l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*? En particulier, est-ce qu'une prime de rendement constitue un avantage financier facultatif? Si c'est le cas, de tels renseignements ne font pas partie de la définition de « renseignements personnels » aux termes de l'alinéa 3 l) de la Loi.

2) Même si l'information dont la communication a été refusée constitue des « renseignements personnels », est-ce que les dispositions du paragraphe 19(2) de la *Loi sur l'accès à l'information* en autorisent la communication?

En ce qui concerne la première question, l'enquête a révélé que les primes de rendement étaient fondées sur deux critères. En premier lieu, tous les employés dont le rendement avait été coté « exceptionnel » ou « supérieur » avaient droit à une prime de rendement. En second lieu, certains employés dont le rendement n'avait pas été coté en ces termes pouvaient quand même obtenir une prime de rendement fondée sur leurs réalisations en tant que membre d'une équipe ayant contribué au succès du CNRC. Les primes de cette deuxième catégorie étaient accordées subjectivement par les cadres supérieurs qui s'appuyaient sur les recommandations d'un comité d'attribution des primes.

Compte tenu de ces faits, le Commissaire a déterminé que les employés à qui on avait octroyé une prime pour des réalisations à titre individuel ou en tant que membre d'une équipe, plutôt qu'en raison de leur cote de rendement, avaient reçu un « avantage financier facultatif ». D'autre part, le Commissaire a conclu que ceux qui avaient eu une prime de rendement en raison de leur cote de rendement avaient reçu un montant auquel ils avaient droit dans le cadre de la politique des primes de rendement plutôt qu'un « avantage facultatif ». Par conséquent,

les noms des récipiendaires admissibles étaient des « renseignements personnels » tandis que les noms des récipiendaires qui avaient reçu un avantage facultatif ne l'étaient pas.

Quant à la deuxième question (l'applicabilité du paragraphe 19(2) de la *Loi sur l'accès à l'information*), l'enquête a déterminé qu'avant la présentation de la demande de communication officielle, le CNRC avait fourni au demandeur les noms de récipiendaires de primes de rendement. La divulgation des noms avait été fondée sur le fait que certains récipiendaires avaient consenti à ce que leur nom soit divulgué à la suite de communications vaguement formulées de la part de la direction et qui n'expliquaient pas clairement aux employés à quoi servirait leur consentement ni les options qui s'offraient à eux.

Le Commissaire a conclu que les consentements antérieurs ne s'étendaient pas à une demande présentée en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, que les consentements étaient limités et que la communication avait été faite de façon non officielle et non destinée au grand public. De façon similaire, il a conclu que les noms qui avaient déjà été divulgués ne pouvaient pas être considérés comme des renseignements accessibles au public parce que leur communication était restreinte au CNRC.

À la fin, le Commissaire a recommandé la divulgation des noms des récipiendaires de primes de rendement fondées sur des réalisations à titre individuel ou en tant que membre d'une équipe (avantages facultatifs). Il était aussi d'avis que la communication de cette liste permettrait suffisamment de transparence pour que l'association des employés puisse évaluer l'équité du programme. Le CNRC était d'accord et a accepté la recommandation du Commissaire.

Ce qu'il faut retenir

Lorsque des critères subjectifs interviennent dans un programme de primes de rendement, les primes attribuées constituent des « avantages financiers facultatifs » et, par conséquent, cessent d'être des renseignements personnels à protéger.

2. Évaluer l'impact environnemental des réacteurs CANDU

Dossier 3100-13256/001

Contexte

Un chercheur a présenté à Ressources naturelles Canada (RNCan) une demande d'accès à certains documents concernant l'offre d'Énergie atomique du Canada limitée (EACL) de vendre des réacteurs CANDU à la Turquie. Parmi les documents demandés figurait un rapport, préparé par un consultant de RNCan, qui critiquait l'évaluation environnementale préparée par EACL en appui de son offre.

RNCan a refusé de communiquer le rapport en soutenant que ce dernier contenait des renseignements qu'EACL avait fournis au consultant à titre confidentiel et que la divulgation de ceux-ci risquerait de nuire à la compétitivité d'EACL et d'entraver les négociations en vue d'un contrat avec la Turquie. Les exceptions prévues par la Loi invoquées dans cette affaire étaient les alinéas 20(1)b), c) et d).

Le demandeur a contesté cette réponse et a porté plainte auprès du Commissaire à l'information. Il a fait remarquer que, dans le passé, il avait reçu un rapport du même consultant sur l'évaluation environnementale effectuée par EACL relativement à la vente d'un réacteur CANDU à la Chine. Il a aussi soutenu qu'il était fortement dans l'intérêt public de veiller à ce que des évaluations environnementales complètes soient entreprises avant la

vente de réacteurs nucléaires à d'autres pays. Enfin, pendant l'enquête, on a appris que la Turquie avait déjà annoncé qu'elle n'achèterait pas de réacteur CANDU à EACL.

Problème juridique

1) Lorsque EACL a fourni des renseignements au consultant, les a-t-elle, par extension, fournis à RNCan aux fins de l'alinéa 20(1)b)?

2) Serait-il possible de démontrer les critères subjectifs énoncés aux alinéas 20(1)c) et d) dans le contexte du refus annoncé par la Turquie de donner suite à l'offre d'EACL?

Avant que le Commissaire n'ait pu se prononcer sur ces points, EACL avait retiré son objection à la divulgation des renseignements et RNCan avait communiqué le rapport dans sa totalité au demandeur.

Ce qu'il faut retenir

Les critères d'exception énoncés aux alinéas 20(1)b), c) et d) ne sont pas faciles à satisfaire et il existe une jurisprudence considérable sur leur bonne interprétation. Les institutions fédérales doivent exiger des tiers qu'ils démontrent clairement qu'il y a suffisamment de preuves pour satisfaire aux critères contenus dans ces exemples. Certaines d'entre elles ont parfois un rapport de réglementation avec les tiers et se sentent réticentes à jouer ce rôle de « contestation », préférant le laisser au Commissaire si une plainte relative au secret excessif est déposée. Une telle réticence ne cadre pas avec les obligations des institutions fédérales d'imposer le fardeau de la preuve à la partie qui s'oppose à la communication des renseignements.

3. L'immatriculation de véhicules en double

Dossier 3100-15106-001

Contexte

Une personne qui participait à un projet visant à empêcher les voleurs de véhicules d'obtenir de nouveaux numéros d'identification de véhicule a demandé à Statistique Canada combien de véhicules étaient simultanément immatriculés dans plus d'une province. Statistique Canada possède cette information à la suite d'études qu'il a menées dans le but de savoir à quel point les statistiques sur l'immatriculation des véhicules à moteur étaient gonflées en raison de l'immatriculation dans plusieurs provinces.

Statistique Canada a refusé de communiquer les renseignements, indiquant au demandeur qu'il avait tiré les renseignements des documents provinciaux et territoriaux sur l'immatriculation des véhicules à moteur et que les ententes en vigueur l'autorisaient seulement à divulguer des agrégats statistiques.

Statistique Canada a vérifié auprès des provinces et des territoires que les documents d'immatriculation des véhicules à moteur avaient été fournis à titre confidentiel et qu'ils ne pouvaient donc pas être communiqués. Compte tenu de ces circonstances, il était d'avis que les renseignements demandés faisaient l'objet d'une exception en vertu de l'alinéa 13(1)c) de la *Loi sur l'accès à l'information*.

De son côté, le demandeur soutenait que les provinces et les territoires n'avaient pas transmis à Statistique Canada de données sur les immatriculations en double. Il affirmait que les renseignements demandés constituaient une analyse statistique découlant des données fournies par les provinces.

Problème juridique

Les renseignements demandés, c'est-à-dire le nombre d'immatriculations de véhicules en double, avaient-ils été transmis à titre confidentiel à Statistique Canada par les provinces et les territoires? Le Commissaire a déterminé, en fait, que les renseignements précis demandés, n'avaient pas été fournis à Statistique Canada par les provinces et les territoires. Il a aussi constaté que, même s'ils l'avaient été, cela n'aurait pas contrevenu à l'entente en vigueur puisque la demande se rapportait à un « agrégat statistique » et que la communication de tels renseignements était permise en vertu de l'entente.

Ayant étudié les points de vue du Commissaire, Statistique Canada a réexaminé les renseignements demandés et les a communiqués au demandeur. Il n'a pas admis avoir incorrectement appliqué l'alinéa 13(1)c). Il a plutôt justifié son renversement de position par le fait qu'il avait réussi à obtenir des provinces et des territoires leur consentement à communiquer les renseignements.

Ce qu'il faut retenir

Pour l'application des exceptions visées par la Loi, il est nécessaire de leur donner une interprétation limitée et spécifique. Lorsque les exceptions visent à protéger les renseignements fournis au gouvernement par des tiers (articles 13 et 20), il faudrait veiller à appliquer les exceptions uniquement aux renseignements précis qui ont été transmis et non aux renseignements dérivés ou aux analyses indépendantes. De plus, quand la nature de l'engagement de non-divulgation est énoncée dans les ententes, ces dernières sont plus convaincantes lorsqu'il s'agit de déterminer l'étendue de la confidentialité attendue que ne le sont les déclarations d'intention émises par les fournisseurs après la présentation d'une demande.

4. La perception des droits sur le courrier international

Dossier 3100-13546/001

Contexte

Une société s'est adressée à l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) pour obtenir une copie de l'accord conclu entre l'ADRC et la Société canadienne des postes (SCP) concernant le traitement du courrier et des colis internationaux. En vertu de l'accord, la SCP agissait à titre de mandataire payé par l'ADRC afin de percevoir les droits de douane. Après avoir consulté la SCP, l'ADRC a divulgué des parties de l'accord, mais en a refusé la plus grande partie à la demande de la SCP qui prétendait que le demandeur était un concurrent.

Le demandeur a porté plainte auprès du Commissaire à l'information en raison du refus de communication.

Problème juridique

Afin de justifier son refus de communiquer des parties de l'accord, l'ADRC devait prouver, en vertu de l'alinéa 20(1)c) de la Loi, que la divulgation des renseignements nuirait à la compétitivité de la SCP. Pouvait-elle se libérer de ce fardeau en raison des faits dans cette affaire?

L'ADRC et la SCP ont soutenu que le demandeur agissait au nom de United Parcel Service (UPS), un concurrent de la SCP. Elles ont allégué que UPS cherchait à obtenir l'information afin de s'en servir dans une poursuite pour concurrence déloyale en vertu du chapitre 11 de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), dans laquelle l'entreprise réclamait quelque 230 millions de dollars en dommages-intérêts contre le Canada.

L'accord postal dont la communication a été refusée (et le type de relation entre la SCP et l'ADRC) fait partie des

enjeux dans le litige présenté en vertu de l'ALENA.

De son côté, le demandeur a soutenu qu'il n'existait pas de concurrence pour les services fournis par la SCP aux termes de l'accord demandé. Il a fait remarquer que la *Loi sur les douanes* permet à l'ADRC de conclure un accord avec la SCP pour le traitement du courrier international, mais ne l'autorise pas à lancer un appel d'offres pour ce service. Par conséquent, selon le demandeur, la communication des détails de l'accord ne risque pas de nuire à la compétitivité de la SCP.

En réponse, l'ADRC a convenu que la SCP ne risquait pas d'avoir de concurrence en ce qui concerne ce service puisqu'il faudrait à cette fin modifier la loi et obtenir l'approbation de la SCP (les installations de traitement du courrier appartenant à la SCP). Cependant, l'ADRC a signalé que ni la SCP ni elle n'étaient obligées de maintenir l'accord actuel. De plus, elle a indiqué que la SCP ou elle-même pourraient recourir à des tiers pour accomplir le travail administratif sans que cela nécessite de modifications législatives. Dans une telle éventualité, l'information non communiquée pourrait être utilisée avantageusement (et au détriment de la SCP et de l'ADRC) lors de la présentation d'une soumission pour effectuer ce type de travail.

Pendant l'enquête, l'accord a été divulgué presqu'en totalité. Les parties non communiquées contenaient la méthode de calcul de paiement de la SCP. Le Commissaire a déterminé que la divulgation des dispositions financières particulières de l'accord pouvait permettre à une autre entreprise, intéressée à fournir des services à l'ADRC, d'utiliser l'information à son avantage et au détriment de la SCP. À la lumière de ce qui précède, la plainte a donc été jugée réglée.

Ce qu'il faut retenir

En général, il est impossible d'invoquer l'exception énoncée à l'alinéa 20(1)c), à moins que le tiers visé par les renseignements exploite une entreprise concurrente. Cependant, même lorsque des activités de l'entreprise du tiers sont « exclusives », il peut être possible de démontrer que la divulgation des renseignements causerait des préjudices aux activités « non exclusives » de l'entreprise. En tout temps, néanmoins, il incombe à la partie qui revendique le secret de prouver, au niveau d'une probabilité (par des preuves concrètes et pas seulement par des affirmations), que la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire à la compétitivité du tiers.

5. Savoir à qui demander

Dossier 3100-15873/001

Contexte

Un producteur d'émissions de télévision s'est adressé à la GRC pour obtenir des documents relatifs à la visite de l'ancien président américain Ronald Reagan à Québec en 1985. La GRC a répondu que ces documents étaient soustraits à l'obligation de communication en vertu de l'alinéa 16(1)a) et du paragraphe 16(2) de la *Loi sur l'accès à l'information*. Selon ces dispositions, il est possible de ne pas divulguer de renseignements relatifs à des enquêtes licites dont la communication risquerait de faciliter la perpétration d'infractions. Le demandeur a contesté le secret entourant ces renseignements et a porté plainte auprès du Commissaire à l'information.

Dès le début de l'enquête, il était clair que, dans les jours suivant la réception de la demande de communication, la GRC avait déterminé que les documents pertinents avaient été transmis aux Archives nationales du Canada. Avant d'invoquer les exceptions

énoncées à l'alinéa 16(1)a) et au paragraphe 16(2), les fonctionnaires de la GRC ne s'étaient pas souciés de récupérer les documents pour les examiner, comme l'exige l'article 25 de la Loi (vérification ligne par ligne). De plus, la GRC n'avait pas renvoyé le demandeur aux Archives nationales en tant qu'institution de qui relevait les documents.

Problème juridique

Lorsqu'une institution reçoit une demande de communication de documents qui ont été transmis aux Archives nationales, quelles sont ses obligations?

La GRC a reconnu qu'elle ne devait pas invoquer les exceptions si elle n'avait pas examiné les documents pertinents. Cet examen est nécessaire pour assurer le respect de l'obligation énoncée à l'article 25. En vertu de ce dernier, les institutions fédérales sont tenues de communiquer les parties dépourvues des renseignements visés par une exception, à condition que le prélèvement de ces parties ne pose pas de problèmes sérieux.

De plus, la GRC a admis qu'elle n'avait pas étudié correctement les dispositions de l'article 8 de la Loi. Cet article permet aux institutions, dans les quinze jours suivant la réception d'une demande, de transmettre la demande à une autre institution si le document objet la concerne davantage.

Le Commissaire à l'information a constaté que la GRC avait officiellement transmis les documents aux Archives nationales en 1994 et 1995. Par conséquent, il a conclu que les documents en cause concernaient davantage les Archives. Il a aussi constaté que la GRC était au courant de la transmission des documents aux Archives bien avant l'expiration du délai de quinze jours, au cours duquel elle aurait pu transmettre la demande de communication. Même s'il s'est trompé à cet égard, le Commissaire a estimé qu'il était inapproprié pour la GRC d'invoquer les exceptions pour justifier le secret sans avoir au préalable prélevé et examiné les documents.

Étant donné qu'à la fin, la GRC s'était excusée auprès du demandeur, lui avait remboursé les droits payés et lui avait indiqué que les Archives nationales détenaient les documents pertinents, le Commissaire a donc jugé la plainte réglée.

Ce qu'il faut retenir

Lorsque le nombre de demandes de communication est élevé, certaines institutions peuvent être tentées d'aller au plus vite au moment du prélèvement et de l'examen des documents susceptibles d'être visés par les exceptions. Cependant, se laisser aller à cette tentation est tout à fait contraire aux exigences de la *Loi sur l'accès à l'information*. À moins de procéder à une recherche et à un examen des documents, il est impossible de déterminer s'il faut transmettre la demande à une autre institution davantage concernée par les documents en question. De plus, à moins d'examiner les documents, il est impossible de respecter l'exigence de prélèvement énoncée à l'article 25. Le fait que la divulgation de documents puisse être refusée ne soustrait pas à l'obligation de trouver les documents et de les examiner en réponse à une demande de communication.

6. L'art d'estimer les droits

Dossier 3100-16210/001

Contexte

Un particulier a demandé à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR) des copies de toutes les demandes de classification et de dotation traitées par la Direction générale des ressources humaines,

à l'administration centrale, entre le 1er janvier 1998 et juillet 2001. En réponse, la CISR a informé le demandeur que les droits s'élevaient à 6 530 $ et qu'il devait effectuer un dépôt de 3 265 $ avant que ne soient exécutées les recherches.

Le demandeur était d'avis que l'estimation des droits n'était pas raisonnable et que le Ministère était muni d'un système informatisé dans le domaine des ressources humaines qui réduirait au minimum le temps de recherche. De son côté, la CISR soutenait qu'il lui faudrait 658 heures de recherche, y compris les cinq heures prévues dans les droits de demande de 5 $. Pour ce qui est du reste des heures, elles sont calculées au taux horaire de 10 $, pour un total de 6 530 $.

Problème juridique

Les droits de 6 530 $ étaient-ils autorisés en vertu du paragraphe 11(2) de la Loi? Cette disposition permet à une institution d'exiger des droits avant de donner communication des documents ou par la suite « s'il faut plus de cinq heures pour rechercher le document ou pour en prélever la partie communicable ».

Comme c'est souvent le cas, l'enquête a révélé que la CISR n'avait pas compris la demande de l'auteur de la même façon que ce dernier. Le Commissaire a clarifié pour la CISR ce que le demandeur voulait, c'est-à-dire les mesures de classification et de dotation traitées par l'administration centrale (du fait que les régions n'ont pas l'autorité de traiter les demandes ou que les postes sont la responsabilité de la Classification et de la Dotation).

En raison de ces nouveaux paramètres, la CISR a modifié l'estimation de temps de recherche qui est passée de 658 heures à 11 heures. Par conséquent, en tenant compte des cinq heures non facturables, l'estimation de 6 530 $ a baissé à 60 $. Le Commissaire a établi que l'estimation initiale n'était pas justifiée. À son avis, un employé bien informé de l'institution aurai dû comprendre la demande dans le sens restreint que lui donnait l'auteur. Ceci dit, le Commissaire a conclu que l'estimation révisée était raisonnable et que la plainte était donc réglée.

Ce qu'il faut retenir

Lorsqu'une demande semble nécessiter une recherche dans de nombreux documents et entraîner des droits élevés, il faudrait veiller à communiquer avec l'auteur de la demande pour s'assurer que celle-ci a été bien comprise et que l'auteur a la possibilité de la restreindre. Même si cette démarche peut sembler prendre du temps à court terme, cela permet souvent d'économiser du temps à long terme – en particulier si l'auteur dépose une plainte au Commissaire et qu'une enquête s'ensuit.

7. L'autre côté de la médaille

Dossier 3100-14856/001

Contexte

Un contribuable a demandé des copies de sections d'un manuel utilisé par les fonctionnaires de l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) pour trancher les questions liées aux articles de la *Loi de l'impôt sur le revenu* concernant l'évaluation des non-résidents et des réputés résidents. Le Manuel des opérations de l'impôt, connu sous le sigle M.O.I., contient les politiques et les procédures d'application de la Loi. En réponse, l'ADRC a divulgué certains renseignements demandés, mais en a exempté la plus grande partie au motif que la communication pouvait nuire à l'application de la Loi.

Le demandeur était insatisfait de cette réponse, soutenant que les politiques,

les méthodes et les procédures utilisées par l'ADRC pour déterminer la résidence d'une personne aux fins de l'impôt sur le revenu ne devraient pas être gardées secrètes. Par conséquent, il a porté plainte au Commissaire :

> [traduction] « ... j'ai le droit de connaître les règles, celles qui sont utilisées et non celles qui sont publiées, et, tout aussi important, le mode d'application. »

Problème juridique

L'alinéa 16(1)c) de la Loi – l'exception relative à l'application de la Loi – peut-il être invoqué pour garder secrets des renseignements que les particuliers ont besoin de connaître afin de bien comprendre la *Loi de l'impôt sur le revenu* et de s'y conformer?

De son côté, l'ADRC a expliqué que lors du processus de détermination du statut de résidence, il faut examiner les renseignements concernant les « liens » avec le Canada ou d'autres pays. Ces liens sont classés comme « primaires » ou « secondaires », et le statut de résidence est déterminé selon le nombre de liens et leur combinaison. Cependant, l'ADRC a maintenu que si elle devait divulguer le nombre et la nature de ces « liens », les particuliers pourraient manipuler le système – pour éviter de payer de l'impôt sur le revenu au Canada.

Par ailleurs, le contribuable/demandeur a allégué qu'il ne pouvait pas organiser correctement ses affaires ou contester les décisions de l'ADRC s'il n'avait pas accès aux règles du jeu. En fait, il a dit craindre que le secret ne favorise des règles « changeantes » qui pourraient être utilisées à l'encontre du contribuable en tout temps.

Le Commissaire à l'information a estimé que les Canadiens ont le droit de connaître les « règles du jeu ». Il a conclu que la crainte de manipulation des contribuables par le système au moyen du secret l'emportait sur la crainte de l'institution de manipulation du système par les contribuables. Selon le Commissaire, le Parlement n'avait pas l'intention de protéger ce type de secret lorsqu'il a promulgué l'alinéa 16(1)c) de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Après avoir réfléchi aux préoccupations du Commissaire, l'ADRC a décidé de divulguer la plupart des autres renseignements gardés secrets. Le M.O.I. contient cependant des seuils de revenu ou des tolérances qui orientent les mesures d'exécution de l'ADRC. Selon l'ADRC, la communication de ces renseignements pourrait nuire à l'application de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Le Commissaire a accepté la légitimité du caractère secret de cette partie des renseignements et a conclu que la plainte était réglée.

Ce qu'il faut retenir

Les institutions fédérales ont le droit de garder des renseignements secrets afin de protéger l'intégrité de leurs fonctions d'exécution des lois. Cependant, ce caractère secret ne s'étend pas aux « règles du jeu » que les citoyens sont censés respecter et en fonction desquelles sont évalués leurs droits et obligations. L'exception visée à l'alinéa 16(1)c) n'autorise pas les institutions à maintenir des systèmes de lois secrètes même si cela faciliterait la vie du gouvernement.

8. L'étendue du secret du Cabinet

Dossier 3100-13828/001

Contexte

Les hauts fonctionnaires ayant le rang de sous-ministre ont droit à un avantage spécial connu sous le nom d'allocation de retraite spéciale (ARS). Cet avantage double les droits à

pension ordinaire du bénéficiaire pour les années de service à titre de sous-ministre, pour un maximum de dix ans.

Un haut fonctionnaire retraité, de rang de sous-ministre, qui n'avait pas reçu l'ARS a voulu savoir pourquoi. Il a demandé au Bureau du Conseil privé (BCP) d'avoir accès aux documents énonçant les exigences d'admissibilité à l'ARS.

Dans sa réponse, le BCP a communiqué certains documents qui décrivent l'ARS, mais a refusé de communiquer les modalités la régissant et qui ont été approuvées par le Conseil du Trésor en juillet 1988. Il a affirmé qu'il s'agissait d'un document confidentiel du Cabinet et qu'il était donc soustrait au droit d'accès en vertu de l'alinéa 69(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le demandeur a déposé une plainte auprès du Commissaire à l'information.

Problème juridique

Un document contenant les modalités d'un programme d'avantages lancé publiquement peut-il être considéré comme un document confidentiel du Cabinet aux fins de l'alinéa 69(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information*? L'argument du BCP était simple. Comme le greffier du Conseil privé avait attesté que le document non communiqué était un document confidentiel du Cabinet, aucune discussion n'était possible. Selon le BCP, si le greffier qualifie un document de document confidentiel du Cabinet, ni un commissaire ni un tribunal ne peuvent le contester.

D'autre part, le demandeur a fait valoir que les modalités d'une décision du Cabinet annoncée publiquement ne peuvent être considérées comme un document confidentiel du Cabinet. Selon lui, de tels documents ne sont pas visés par le début du paragraphe 69(1) ni par les types de documents énumérés.

L'enquête a révélé que l'ARS n'a pas été autorisée par une loi, mais plutôt par une décision du Conseil du Trésor. En fait, celle-ci prend la forme d'une note de huit pages contenant la proposition relative à l'ARS. Cette note, que le Conseil du Trésor a approuvée le 14 juillet 1988, est reconnue comme le document qui fait autorité et dans lequel sont énoncées les modalités de l'ARS. C'est ce document qui n'a pas été communiqué au demandeur du fait qu'il s'agissait d'un document confidentiel du Cabinet.

En outre, pendant l'enquête, le témoin du BCP chargé de déterminer l'admissibilité à l'ARS a témoigné qu'il s'appuyait sur ce document de huit pages pour effectuer son travail. De plus, il a confirmé que le contenu du document non communiqué avait été reproduit dans des documents publics et que les bénéficiaires actuels et éventuels en sont informés lorsqu'ils le demandent.

Le Commissaire a conclu que le document non communiqué porte sur une décision du Cabinet qui a été rendue publique. À ce chapitre, il a constaté que ce document ne peut faire l'objet d'une exception au droit d'accès en vertu de l'alinéa 69(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information*. De plus, le Commissaire a remarqué que même s'il était classé comme un document confidentiel du Cabinet, le gouvernement a renoncé au privilège de non-communication s'y rattachant par le degré de publicité qu'il a déjà accordé à son contenu.

Enfin, le Commissaire a constaté que même si le document constituait un document confidentiel du Cabinet, il est clairement dans l'intérêt public que le gouvernement renonce au privilège

de non-communication. L'intérêt public est particulièrement en jeu, car il est question de reddition de comptes, d'avoir accès au document original établissant un avantage économique spécial pour les plus hauts fonctionnaires.

Pour ces raisons, le Commissaire a conclu que la plainte était fondée et a recommandé au Premier ministre de communiquer le document, ce qu'il a refusé.

Si le demandeur y consent, le Commissaire s'adressera à la Cour fédérale du Canada pour qu'elle se penche sur le refus du Premier ministre de divulguer le document. Les résultats, ou l'évolution de l'affaire, figureront dans le rapport annuel de l'an prochain.

Ce qu'il faut retenir

À l'heure actuelle, tout ce qui peut être dit relativement à cette affaire est que l'exception prévue à l'article 69 pour les documents confidentiels du Cabinet donne un immense pouvoir discrétionnaire au Premier ministre et au greffier du Conseil privé pour garder secrets ces documents. Ce pouvoir est accompagné du fardeau de la responsabilité d'exercer le pouvoir de non-divulgation d'une manière à ne pas enfreindre un but fondamental de la *Loi sur l'accès à l'information* (énoncé à l'article 2), c'est-à-dire que les exceptions indispensables au droit d'accès sont précises et limitées. Cette affaire remet en question le soin avec lequel l'exclusion des documents confidentiels du Cabinet est appliquée.

9. Obtenir des données sur le traitement des demandes de communication

Dossier 3100-16426/001

Contexte

De nombreuses institutions fédérales assurent le suivi des demandes de communication au moyen d'un logiciel connu sous le nom d'ATIPflow. La base de données d'ATIPflow contient une mine de renseignements qui permet aux institutions de produire des rapports de suivi et de gestion de divers types.

Un chercheur universitaire a présenté à Développement des ressources humaines Canada (DRHC) une demande de communication d'un rapport contenant un certain nombre d'éléments de données du système ATIPflow. Comme DRHC n'avait pas le logiciel qui lui aurait permis de produire électroniquement le rapport demandé, il devait donc le préparer à la main, à partir de nombreux écrans, ce qui entraînait un coût élevé. Il a informé le demandeur que l'estimation des droits s'élevait à 1 250 $.

Le demandeur trouvait cette méthode inefficace. Il a contacté le président de l'entreprise qui a créé ATIPflow et qui en assure la maintenance. Celui-ci a accepté de concevoir un modèle de rapport qui permettrait à ATIPflow de produire électroniquement le rapport demandé. Même si le modèle de rapport allait coûter 3 000 $ au demandeur, soit plus du double de l'estimation des droits pour la production manuelle, il a offert de payer le modèle et de le donner à DRHC. Si cette offre était générosité désintéressée ou prévoyance judicieuse en vue de demandes futures, nous l'ignorons.

Le demandeur a cependant vu son plan tomber à l'eau lorsque l'entreprise qui produit ATIPflow l'a informé qu'elle n'était plus disposée à concevoir son modèle de rapport. Il a soutenu que DRHC et d'autres bureaux fédéraux d'accès à l'information avaient exprimé

des préoccupations à l'entreprise, ce qui avait nui à son droit d'accès. Il a demandé au Commissaire de faire enquête.

Problème juridique

Lorsqu'elles reçoivent des demandes de communication de renseignements qui se trouvent dans des bases de données électroniques, les institutions ont-elles l'obligation de trouver la méthode de prélèvement la plus efficace? Plus particulièrement, dans cette affaire, la production manuelle de l'information demandée (à un coût de 1 250 $) était-elle une méthode acceptable ?

DRHC a fait valoir qu'il n'était pas tenu par la loi d'acquérir un nouveau logiciel de modèle de rapport afin de répondre à la demande de communication. Il a expliqué qu'en plus du coût du logiciel, il faudrait prévoir des ressources humaines additionnelles ainsi que du temps d'indisponibilité. DRHC a soutenu qu'il n'avait nullement besoin du modèle de rapport pour répondre à la demande et donc, aucune obligation de l'acquérir.

De son côté, le demandeur a tout simplement soutenu qu'il était prêt à défrayer le nouveau logiciel et qu'il ne voyait pas pourquoi DRHC refuserait de se doter de ce nouvel outil de travail.

Le Commissaire a pris acte du paragraphe 4(3) de la Loi, selon lequel les institutions fédérales doivent préparer des documents à partir de bases de données électroniques, mais seulement dans la mesure où « l'institution a normalement à sa disposition le matériel, le logiciel et les compétences techniques nécessaires à la préparation ». Dans cette affaire, il était convaincu que DRHC n'avait pas « normalement à sa disposition » le logiciel du nouveau modèle de rapport. Il a donc conclu que DRHC n'était pas obligé d'acquérir le logiciel et de s'en servir pour répondre à la demande de communication.

Néanmoins, le Commissaire n'a pas constaté que DRHC avait complètement évalué ses « compétences techniques » à l'interne en vue d'extraire efficacement d'ATIPflow les renseignements demandés. DRHC a examiné ses propres compétences et s'est aperçu qu'il était en mesure d'obtenir l'information demandée avec plus d'efficacité et de précision que s'il utilisait la méthode manuelle, soit écran par écran. La nouvelle méthode a permis de faire passer l'estimation des droits de 1 250 $ à 60 $ – somme que le demandeur a payée volontiers.

Par conséquent, le Commissaire a jugé la plainte réglée.

Ce qu'il faut retenir

Les demandes de communication portent souvent sur des documents qui n'existent pas au moment où on en fait la demande. Elles visent plutôt à obtenir des documents ou des rapports créés à partir de bases de données électroniques. Les institutions fédérales ne sont pas tenues d'acquérir le logiciel, le matériel ou les compétences nécessaires afin de préparer de tels rapports. Cependant, lorsque les ministères ont la capacité interne de les produire, elles doivent le faire de la manière la plus précise et la moins coûteuse possible.

10. Le statut des communications avec les contrôleurs aériens

Dossier 3100-13765/001

Contexte

Un avocat représentant la veuve d'un pilote mort dans l'écrasement d'un avion a présenté au Bureau de la sécurité des transports (BST) une demande d'accès aux enregistrements audio et aux transcriptions des communications qui ont eu lieu entre les pilotes de deux

avions et le contrôleur aérien, en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* (la Loi). Les deux avions en cause ont été impliqués dans une collision au-dessus de Penticton, en Colombie-Britannique, le 20 août 1999.

En réponse à la demande, le BST a déterminé que le contenu des documents en question constituait des renseignements personnels sur les pilotes et les contrôleurs. Il s'est adressé aux personnes dont on entend la voix sur la bande audio pour obtenir leur consentement à la communication de celle-ci. La veuve d'un des pilotes a donné le sien à son avocat, ce que n'ont pas fait les autres personnes. Par conséquent, le Bureau a fourni au demandeur uniquement les parties de la bande audio et de la transcription qui contenaient les paroles prononcées par le pilote dont la veuve avait donné son consentement. Le reste des documents n'a pas été divulgué en vertu du paragraphe 19(1) de la Loi.

Problème juridique

Est-ce que l'exception en matière de protection des renseignements personnels [paragraphe 19(1)] autorise la divulgation de communications radio transmises sur un canal libre pour contrôler la conduite d'un avion?

Pour en venir à une conclusion dans cette affaire, le Commissaire s'est d'abord reporté au paragraphe 19(1) de la Loi afin de déterminer si les documents demandés contenaient les « renseignements personnels » visés à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Il a ensuite décidé si les « renseignements personnels » contenus dans les documents pouvaient être communiqués en vertu du paragraphe 19(2) et si le responsable du BST avait bien examiné et appliqué cette disposition.

A. « Renseignements personnels »

Transcription

Après avoir examiné attentivement les documents non communiqués, le Commissaire était d'avis que les renseignements contenus dans la transcription de la bande audio des communications avec le contrôleur aérien n'étaient pas « personnels » selon la définition de cette expression à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Dans la transcription, l'information ne « concernait » pas des individus, mais plutôt l'état de l'avion, les conditions de vol et météorologiques, et d'autres questions liées à la circulation aérienne et au commande de vol de l'avion. Selon le Commissaire, aucun des renseignements contenus dans la transcription n'était de la nature décrite aux alinéas de l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Le Commissaire a donc conclu que la transcription des communications avec les contrôleurs aériens dans cette affaire ne constituait pas des « renseignements personnels » selon la définition de cette expression à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Il a constaté que le paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* n'autorise pas le BST à refuser de communiquer la transcription de la bande audio.

Bande audio

Déterminer si la bande audio contient des « renseignements personnels » est quelque peu plus compliqué que dans le cas de la transcription. Ce n'est pas le contenu des communications qui diffère mais l'ajout du son, y compris les voix elles-mêmes.

Le Commissaire a jugé que pour savoir si la bande audio constituait des

« renseignements personnels », il fallait examiner chaque cas individuellement, afin d'accorder toute l'importance qu'il se doit au fait que les renseignements doivent « concerner » un individu identifiable.

Dans cette affaire, le Commissaire a constaté que le contenu des paroles du pilote et des contrôleurs portait exclusivement sur l'état de l'avion, les conditions de vol et météorologiques, la commande de vol de l'avion et la notification aux contrôleurs que l'accident s'était produit. Il n'a aussi rien remarqué dans le ton qui permettrait à un auditeur de tirer des renseignements « concernant » des individus identifiables à partir des voix seulement.

Le Commissaire a ainsi conclu que la bande audio ne constituait pas des « renseignements personnels » en vertu de l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Par conséquent, il a constaté que le paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* n'autorisait pas le BST à refuser la communication de la bande.

B. Paragraphe 19(2)

Dans l'éventualité où ses conclusions relatives à la définition de « renseignements personnels » seraient fausses, le Commissaire a vérifié s'il n'y aurait pas des dispositions du paragraphe 19(2) qui permettraient la divulgation. En ce qui concerne l'alinéa 19(2)a), le Commissaire a remarqué qu'une version dépersonnalisée de la bande avait été produite, ce qui indiquait qu'une seule des parties avait donné son consentement. Aucune autre divulgation n'était donc possible en vertu de cet alinéa.

Le Commissaire a ensuite constaté que l'alinéa 19(2)c) autorise la divulgation de « renseignements personnels » sans le consentement dans les situations énoncées au paragraphe 8(2) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Il a conclu que le BST n'avait pas tenu compte de l'alinéa 8(2)a) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Selon le Commissaire, il est possible de soutenir avec raison que la divulgation publique des documents en cause dans cette affaire (préparation en 1999) serait l'une des fins pour lesquelles les renseignements ont été recueillis ou préparés. Au moment de la collecte et de la préparation de ces documents, les pilotes et les contrôleurs aériens étaient au courant que le BST pouvait rendre publics les enregistrements audio et les transcriptions des communications avec les contrôleurs. Le BST admet ouvertement qu'il a divulgué ces types de documents dans le passé, dans le cadre de ses enquêtes sur des accidents et de son rôle de présentation de rapports. Ce n'était qu'à partir du 31 janvier 2000, [traduction] « après de longues discussions », que le BST a décidé de devenir plus restrictif dans sa politique de communication.

Dans ce contexte, selon le Commissaire, même si les bandes et les transcriptions constituaient des renseignements « personnels », l'alinéa 8(2)a) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* en autoriserait la divulgation. En raison du rôle vital que joue le BST pour assurer la sécurité du transport aérien au Canada, le Commissaire croyait que la divulgation des bandes audio et des transcriptions des communications avec les contrôleurs aériens serait certainement compatible avec les fins pour lesquelles ces renseignements sont recueillis ou préparés par le BST.

Le Commissaire a donc constaté que le BST n'a pas examiné ni appliqué comme il se doit l'alinéa 19(2)c) de la *Loi sur*

l'accès à l'information, car il n'a pas tenu compte de l'alinéa 8(2)a) de *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Le Commissaire a aussi remarqué que le BST n'a pas examiné ni appliqué le sous-alinéa 8(2)m)(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. À ce chapitre, le BST n'a pas évalué correctement le droit à la vie privée en jeu, parce qu'il a mal saisi la conséquence juridique du paragraphe 29(1) de la *Loi sur le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports* et du paragraphe 9(2) de la Loi sur la radiocommunication.

En plus de mal saisir la conséquence juridique de ces dispositions (et, de ce fait, leur incidence sur les attentes en matière de vie privée), le Commissaire a conclu que le BST n'avait pas examiné d'autres facteurs pertinents. Par exemple, il n'avait pas pris en considération sa politique de communication au moment de la collecte ou de la préparation des documents. Pas plus qu'il n'avait tenu compte du fait que les communications avec les contrôleurs aériens étaient transmises en clair sur les radiofréquences.

Le Commissaire a donc conclu que, si le sous-alinéa 8(2)m)(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* avait fait l'objet d'un examen, il y aurait eu suffisamment de raisons pour conclure que la communication des documents n'aurait probablement pas entraîné de violation de la vie privée. Par conséquent, une divulgation servant même un mince intérêt public aurait suffi pour satisfaire le critère de la communication énoncé au sous-alinéa 8(2)m)(i).

Enfin, il y a une autre raison renforçant la conclusion du Commissaire que le secret était injustifié. Le BST n'a pas examiné les critères du sous-alinéa 8(2)m)(ii) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Cette disposition autorise la communication de documents qui procurerait un avantage certain à l'individu concerné. Le Commissaire a fait remarquer que l'accès à une version censurée de la bande audio et de la transcription n'avait pas permis au demandeur et à la veuve de recueillir suffisamment de renseignements pour que les parties puissent évaluer et régler les demandes d'indemnité, à l'avantage de la succession du défunt.

Pour toutes ces raisons, le Commissaire a conclu que la plainte était fondée et a recommandé que les documents demandés soient communiqués en entier. Le BST a refusé de donner suite à la recommandation. Avec le consentement du demandeur, le Commissaire demandera à la Cour fédérale de revoir le refus de communication.

Ce qu'il faut retenir

Il n'est pas prudent de tirer des enseignements d'un litige qui n'a pas encore été réglé. Nous pouvons cependant affirmer que, trop souvent, les institutions ne tiennent pas compte comme il se doit des dispositions du paragraghe 19(2) de la Loi avant d'invoquer le paragraphe 19(1) pour refuser la communication de renseignements personnels. En particulier, l'alinéa 19(2)c) (par renvoi au paragraphe 8(2) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*) énonce 14 circonstances où il est possible de divulguer des renseignements personnels sans le consentement de la personne concernée. Il faut bien évaluer chacune d'entre elles avant de prendre la décision de refuser l'accès aux termes du paragraphe 19(1).

Index cumulatif des affaires citées 1994-2002

ARTICLE 2

1999-2000 **Encore un petit effort!** 83
(Objectif de la loi – Élargir le droit d'accès)
Pêches et Océans Canada

PARAGRAPHE 2(1)

1994-1995 **De mal en pis... et pis encore!** 50
(Objectif – Subventions nécessaires – Limitées et particulières)
Bureau de l'inspecteur général du Service canadien et du renseignement de sécurité

PARAGRAPHE 2(2)

2000-2001 **Voie officielle c. voie informelle** 110
(Objectif de la Loi – Procédures complémentaires)
Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire

ARTICLE 3

1993-1994 **Qui est responsable dans cette boutique?** 77
(Institution fédérale – Annexe I)
Emploi et Immigration Canada

1994-1995 **Des documents électroniques vite évanouis** 37
(Document – Document informatisé)
Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada

1999-2000 **Gare aux déchiqueteuses à la Défense nationale** 74
(Document – Définition de document)
Défense nationale

ARTICLE 4

1993-1994 **Une suite d'erreurs** 66
(Droit d'accès – Documents relevant d'une institution fédérale)
Pêches et Océans Canada

1993-1994 **Contrôle et chevaux sauvages** 67
(Droit d'accès – Documents relevant d'une institution fédérale)
Défense nationale

1993-1994 **Cherchez et vous trouverez** 71
(Droit d'accès – Documents relevant d'une institution fédérale)
Défense nationale

1993-1994 **À l'étranger aussi** 72
(Droit d'accès – Documents relevant d'une institution fédérale)
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

1994-1995 **Mon journal ne regarde que moi** 44
(Droit d'accès – Documents relevant d'une institution fédérale)
Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada

1994-1995 **Attention aux petits caractères** 47
(Droit d'accès – Documents relevant d'une institution fédérale)
Monnaie royale canadienne

1994-1995 **Le Cabinet du ministre échappe-t-il aux règles?** 56
(Droit d'accès – Documents relevant d'une institution fédérale)
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes

1995-1996 **Liquidation de la Confédération** 53
(Documents relevant d'une institution fédérale)
Bureau du surintendant des institutions financières

1995-1996 **À qui appartiennent ces vidéocassettes?** 55
(Documents relevant d'une institution fédérale)
Environnement Canada

1997-1998 **Lorsque les ministres partent** 52
(Droit d'accès – Documents relevant d'une institution fédérale)
Défense nationale

1999-2000 **Encore un petit effort!** 83
(Droit d'accès – Documents relevant d'une institution fédérale)
Pêches et Océans Canada

1997-1998 **Les documents « très secrets » ne sont pas au-dessus des lois** 58
(Droit d'accès – Documents relevant d'une institution fédérale)
Citoyenneté et Immigration Canada

1997-1998 **De qui relèvent les documents? Une interprétation large** 59
(Droit d'accès – Documents relevant d'une institution fédérale)
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

1997-1998 **De qui relève les documents!** 66
(Droit d'accès – Documents relevant d'une institution fédérale)
Agence de promotion économique du Canada atlantique

2000-2001 **Qui a eu les prêts?** 114
(Droit d'accès – Documents relevant d'une institution fédérale)
Agence de promotion économique du Canada atlantique

PARAGRAPHE 4(3)

2001-2002 **Obtenir des données sur le traitement des demandes de communication** 56
(Droit d'accès – Documents relevant d'une institution fédérale – Documents informatisés)
Développement des ressources humaines Canada

ARTICLE 6

1994-1995 **Un autre type de « lutte pour les droits »** 35
(Demande de communication d'un document – Exigences)
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

1994-1995 **Un autre type de « lutte pour les droits »** 35
(Demande de communication d'un document – Exigences)
Citoyenneté et Immigration Canada

1993-1994 **Tout peut servir** 67
(Demande de communication d'un document – Effort raisonnable – Trouver le document)
Service canadien du renseignement de sécurité

1993-1994 **Communications manquantes** 72
(Demande de communication d'un document – Trouver le document – Avis de communication demandé)
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

1994-1995 **Entre le présent et le « présent antérieur »** 48
(Demande de communication d'un document – Termes suffisamment précis pour trouver un document)
Défense nationale

1995-1996 **Combien la voiture du PM a-t-elle coûtée?** 49
(Demande de communication – Trouver le document)
Cabinet du Premier ministre, Bureau du Conseil privé

1996-1997 **Jeu de cache-cache** 61
(Trouver le document – Sans problème sérieux)
Pêches et Océans Canada

1998-1999 **Les bandes de la CCN** 51
(Demande d'accès aux documents – Obligation d'aviser de l'existence de documents – Obligation de conserver les documents – Obligation de créer des documents)
Commission de la Capitale nationale

1998-1999 **Déchiqueter ou ne pas déchiqueter** 54
(Demande d'accès aux documents – Étendue de la réponse – Destruction non autorisée des documents)
Santé Canada

ARTICLE 7

1994-1995 **Que faire? Que faire?** 46
(Avis dans les 30 jours suivant la réception de la demande)
Santé Canada

ARTICLE 9

1993-1994 **Un départ retardé** 65
(Prorogation du délai – Consultations)
Défense nationale

1993-1994 **En attendant Godot** 79
(Prorogation du délai – Grand nombre de documents)
Défense nationale

ALINÉA 9(1)b)

1996-1997 **Communication en retard dans un but intéressé du rapport sur un libéré conditionnel ayant commis un meurtre et un suicide** 46
(Prorogation du délai – Consultations)
Commission nationale des libérations conditionnelles

1996-1997 **Avertissement** 55
(Prorogation du délai – Consultations)
Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada

ALINÉA 10(1)a)

1995-1996 **Quelqu'un pourrait-il me débarrasser de ce rapport gênant!** 51
(Document n'existe pas)
Transports Canada

1999-2000 **Fondé en droit, mais cela donne quoi?** 78
(Document n'existe pas)
Finances Canada

PARAGRAPHE 10(2)

1994-1995 **Motus et bouche cousue!** 43
(Dispense de divulgation de l'existence d'un document)
Service canadien du renseignement de sécurité

PARAGRAPHE 10(3)

1993-1994 **La consternante lenteur du BCP** 78
(Présomption de refus)
Cabinet du Premier ministre, Bureau du Conseil privé

1998-1999 **Un pied de nez en guise de réponse... Cas nº 1 : Défense nationale** 62
(Retard – Présomption de refus – Implication du ministre)
Défense nationale

1998-1999 **Un pied de nez en guise de réponse... Cas nº 2 : Solliciteur général du Canada** 64
(Retard – Problèmes systémiques)
Bureau de l'inspecteur général

1994-1995 **Le juste prix** 57
(Présomption de refus)
Agence des douanes et du revenu du Canada

1995-1996 **En attendant Godot** 68
(Présomption de refus)
Service correctionnel du Canada

1995-1996 **La fin ne justifie pas les moyens** 70
(Présomption de refus)
Cabinet du Premier ministre, Bureau du Conseil privé

1996-1997 **Avertissement** 55
(Présomption de refus)
Commission de l'immigration et du statut de réfugié

1996-1997 **Atermoiements pour quelques sondages!** 59
(Présomption de refus)
Cabinet du Premier ministre, Bureau du Conseil privé

1999-2000 **Les 101 damnations – les retards à la Défense nationale** 67
(Présomption de refus)
Défense nationale

ARTICLE 11

1993-1994 **Attaque préventive?** 80
(Frais de communication – Recherche – Préparation – Compte)
Défense nationale

1993-1994 **Combien pour le traitement informatique?** 85
(Frais de communication – Recherche – Préparation – Montant déterminé par règlement – Programmation)
Finances Canada/Agence de promotion économique du Canada atlantique

1995-1996 **Vous payez comptant ou par carte de crédit?** 66
(Frais de communication)
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

2001-2002 **L'art de l'estimation des frais** 52
(Frais de communication – Recherche – Clarification)
Commission de l'immigration du statut de réfugié du Canada

PARAGRAPHE 11(2)

1994-1995 **Un autre type de « lutte pour les droits »** 35
(Frais de communication – Suppléments)
Citoyenneté et Immigration Canada

1994-1995 **Un autre type de « lutte pour les droits »** 35
(Frais de communication – Paiement supplémentaire – Supplément plus de cinq heures – Recherche – Préparation – Avis – Acompte)
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

1994-1995 **Faut-il taxer les demandes?** 39
(Frais de communication – Supplément)
Archives nationales du Canada

ALINÉA 12(2)b)

1997-1998 **Traduire ou ne pas traduire (1)** 53
(Version de la communication – Langues officielles – Intérêt public)
Pêches et Océans Canada

1997-1998 **Traduire ou ne pas traduire (2)** 54
(Version de la communication – Langues officielles – Intérêt public)
Affaire indiennes et du Nord Canada

ARTICLE 13

1993-1994 **Y a-t-il des exceptions aux « exceptions »?** 81
(Obtenu à titre confidentiel – Organisation internationale d'États – Consentement)
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

ALINÉA 13(1)a)

1996-1997 **À côté de la cible** 52
(Renseignements obtenus à titre confidentiel – Gouvernement d'un État étranger – Organisme)
Cabinet du Premier ministre, Bureau du Conseil privé

ALINÉA 13(1)c)

2001-2002 **Immatriculation du véhicule en double** 49
(Information obtenue à titre confidentiel – Gouvernement d'une province)
Statistique Canada

PARAGRAPHE 13(2)

1996-1997 **À côté de la cible** 52
(Information obtenue à titre confidentiel – Gouvernement d'un État étranger – Organisme)
Cabinet du Premier ministre, Bureau du Conseil privé

ARTICLE 14

1993-1994 **Sondage après sondage : à suivre... ou pas?** 73
(Affaires fédérales-provinciales – Pourrait être vraisemblable – Préjudice)
Cabinet du Premier ministre, Bureau du Conseil privé

1996-1997 **Souci exagéré de l'unité** 64
(Affaires fédérales-provinciales – Risquerait vraisemblablement – Préjudice)
Agriculture et Agroalimentaire Canada

1997-1998 **Les sondages d'opinion publique** 64
(Affaires fédérales-provinciales – Risquerait vraisemblablement – Préjudice)
Cabinet du Premier ministre, Bureau du Conseil privé

PARAGRAPHE 15(1)

1995-1996 **Les politesses de la diplomatie** 59
(Affaires internationales – Risquerait vraisemblablement – Préjudice)
Ministère des affaires étrangères et du Commerce international

1996-1997 **À côté de la cible** 52
(Renseignements obtenus à titre confidentiel – Gouvernement d'un État étranger – Organisme)
Cabinet du Premier ministre, Bureau du Conseil privé

1997-1998 **Le « Tonic Tobin »** 61
(Affaires internationales – Risquerait vraisemblablement – Préjudice)
Pêches et Océans Canada

2000-2001 **Divulgation des adresses électroniques** 118
(Affaires internationales – Risquerait vraisemblablement – Préjudice)
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

ALINÉA 16(1)a)

2000-2001 **Savoir à qui demander** 51
(Enquêtes licites – Sécurité)
Gendarmerie royale du Canada

ALINÉA 16(1)c)

1993-1994 **Une question de franchise** 82
(Risquerait vraisemblablement – Préjudice – Enquêtes licites – Remonter à une source de renseignements confidentielle)
Défense nationale

1995-1996 **Qui mène la barque?** 61
(Enquêtes licites – Risquerait vraisemblablement – Préjudice)
Défense nationale

1996-1997 **À la recherche du responsable d'indiscrétions à la CISR** 66
(Enquêtes licites – Pourrait vraisemblablement – Préjudice)
Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada

1996-1997 **Une commission d'enquête publique demande le secret** 49
(Enquêtes licites – Pourrait vraisemblablement – Nuire)
Défense nationale

1998-1999 **Pan-Pan-Pan** 47
(Enquêtes licites – Quel est le préjudice?)
Bureau de la sécurité des transports du Canada

1999-2000 **Priorité aux enquêtes policières** 66
(Risquerait vraisemblablement – Enquêtes licites – Obtenus en cours d'enquête – Préjudice)
Agence de promotion économique du Canada atlantique

1999-2000 **Qui a vendu la mèche?** 76
(Risquerait vraisemblablement – Enquêtes licites – Préjudices)
Agriculture et Agroalimentaire Canada

2001-2002 **L'envers de la médaille** 53
(Risquerait vraisemblablement – Préjudice – Enquêtes licites – Identité – Nature confidentielle)
Agence des douanes et du revenu du Canada

PARAGRAPHE 16(2)

1995-1996 **Combien la voiture du PM a-t-elle coûté?** 49
(Faciliter la perpétration d'une infraction – Risquerait vraisemblablement)
Cabinet du Premier ministre, Bureau du Conseil privé

2001-2002 **Savoir à qui demander** 51
(Risquerait vraisemblablement – Perpétration d'une infraction)
Gendarmerie royale du Canada

PARAGRAPHE 16(3)

1993-1994 **L'exception globale relative à la GRC** 76
(Fonction de police – Province ou municipalité – Consenti à ne pas divulguer)
Gendarmerie royale du Canada

1994-1995 **La GRC protège les secrets de Terre-Neuve** 58
(Fonctions de police municipale – Obligation de refuser – Consentement à ne pas divulguer)
Gendarmerie royale du Canada

1995-1996 **Une vraie impasse** 66
(Fonctions de police – Province – Consentement à ne pas divulguer)
Gendarmerie royale du Canada

1996-1997 **Certains documents glissent entre les mailles du filet** 54
(Exercice de fonctions de police – Provinciale ou municipale)
Gendarmerie royale du Canada

1997-1998 **Les directives concernant les manuels de directives** 66
(Fonction de polices – Provinces – consentement à ne pas divulguer)
Gendarmerie royale du Canada

ARTICLE 17

1994-1995 **La protection des lieux de travail contre les menaces** 38
(Sécurité des individus – Risquerait vraisemblablement)
Justice Canada

1999-2000 **Crainte de représailles** 80
(Sécurité des individus – Risquerait vraisemblablement)
Musée canadien de la civilisation

ARTICLE 18

1993-1994 **La somme des parties** 84
(Intérêts économiques du Canada – Renseignements commerciaux – Valeur importante)
Société canadienne d'hypothèques et de logement

ALINÉA 18a)

1999-2000 **Vente de l'expertise gouvernementale** 64
(Intérêts économiques du Canada – Valeur commerciale – Valeur substantielle)
Gendarmerie royale du Canada

ALINÉA 18b)

1995-1996 **La commercialisation des documents gouvernementaux** 74
(Intérêts économiques du Canada – Risquerait vraisemblablement – Nuire à la compétitivité)
Justice Canada

1999-2000 **Vente de l'expertise gouvernementale** 64
(Intérêts économiques du Canada – Risquerait vraisemblablement – Nuire à la compétitivité)
Gendarmerie royale du Canada

ARTICLE 19

1993-1994 **Gros sous et gros bon sens** 74
(Renseignements personnels – Nom – Adresse – Opérations financières – Intérêt public – Justifie nettement – Violation de la vie privée)
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

1993-1994 **Une question de franchise** 82
(Renseignements personnels)
Défense nationale

1993-1994 **De la part de qui?** 83
(Renseignements personnels – Individu qu'ils concernent)
Citoyenneté et Immigration Canada

1993-1994 **Fonctionnaires de l'administration publique, vie privée** 83
(Renseignements personnels – Numéro d'identification – Autres caractéristiques d'identification)
Pêches et Océans Canada

ALINÉA 19(1)

1994-1995 **L'expertise d'œuvres d'art : un art en soi** 40
(Renseignements personnels – Transactions financières)
Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels

1994-1995 **Le gouverneur de la banque prend sa retraite** 53
(Renseignements personnels – Individu identifiable – Transactions financières)
Banque du Canada

1994-1995 **Celui qui avait tiré la sonnette d'alarme** 55
(Renseignements personnels – Individu identifiable)
Travaux publics et services gouvernementaux Canada

1994-1995 **La GRC protège les secrets de Terre-Neuve** 58
(Renseignements personnels – Casier judiciaire – Décédé depuis plus de 20 ans)
Gendarmerie royale du Canada

1995-1996 **Quand les litiges sont réglés hors cour** 73
(Renseignements personnels – Avantages financiers facultatifs – Nature précise de ces avantages)
Agriculture et Agroalimentaire Canada

1997-1998 **Traduire ou ne pas traduire** 53
(Renseignements personnels – Individu identifiable)
Pêches et océans Canada

1998-1999 **Pan-Pan-Pan** 47
(Renseignements personnels – Individu identifiable)
Bureau de la sécurité des transports du Canada

1998-1999 **Vos papiers, s'il vous plaît!** 68
(Renseignements personnels – Fonctionnaires)
Bureau de la sécurité des transports du Canada

1998-1999 **Qui a signé les visas?** 71
(Renseignements personnels – Fonctionnaires)
Citoyenneté et Immigration Canada

1999-2000 **Réfugiés et accès aux services juridiques** 61
(Renseignements personnels – Individu identifiable)
Citoyenneté et Immigration Canada

1999-2000 **Qui a vendu la mèche?** 76
(Renseignements personnels – Individu identifiable)
Agriculture et Agroalimentaire Canada

1999-2000 **Qui parle? Qui prend les décisions?** 84
(Renseignements personnels – Individu identifiable – Fonctionnaires)
Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada

1999-2000 **Secrets publics** 86
(Renseignements personnels – Individu identifiable – Avantages facultatifs)
Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels

2000-2001 **Une promesse brisée** 112
(Renseignements personnels – Individu identifiable)
Bureau de la sécurité des transports du Canada

2000-2001 **Surveillance étroite des contrevenants** 115
(Renseignements personnels – Individu identifiable)
Commission nationale des libérations conditionnelles et Service correctionnel Canada

2000-2001 **Le numéro s'il vous plaît** 117
(Renseignements personnels)
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

2001-2002 **Qui a reçu une prime de rendement?** 47
(Renseignements personnels – Individu identifiable –Avantages facultatifs)
Conseil national de recherche du Canada

2001-2002 **Le statut des communications avec les contrôleurs aériens** 57
(Renseignements personnels – Individu identifiable)
Bureau de la sécurité des transports du Canada

PARAGRAPHE 19(2)

1994-1995 **L'expertise d'œuvres d'art : un art en soi** 40
(Renseignements personnels – Le public y a accès – Avantages financiers facultatifs – Nature exacte de l'avantage)
Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels

1994-1995 **Le gouverneur de la banque prend sa retraite** 53
(Avantages financiers facultatifs – Nature exacte de l'avantage)
Banque du Canada

1994-1995 **Celui qui a tiré la sonnette d'alarme** 55
(le public y a accès – Raison d'intérêt public – Justifierait nettement – Violation de la vie privée)
Travaux publics et services gouvernementaux Canada

1995-1996 **De bonnes intentions qui n'empêchent pas les dérapages** 69
(Renseignements personnels – Cas où la divulgation est autorisée – Conformément – Autres lois fédérales)
Commission nationale des libérations conditionnelles

1995-1996 **Les récompenses et médailles : une affaires privée?** 72
(Renseignements personnels – Cas où la divulgation est autorisée – Le public y a accès)
Archives nationales du Canada

1996-1997 **Qui sont les bénéficiaires des pensions de l'État?** 47
(Renseignements personnels – Divulgation autorisée – Public y a accès – Consentement – Intérêt public)
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

1996-1997 **Les audiences de libération conditionnelle : dans quelle mesure sont-elles publiques?** 60
(Renseignements personnels – Divulgation autorisée – Consentement – Public y a accès)
Commission nationale des libérations conditionnelles

1997-1998 **Les parents ont-ils le droit de savoir?** 56
(Renseignements personnels – Divulgation autorisée – Conformément – Loi du Parlement – Consentement)
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

1997-1998 **La zone grise de l'« intérêt public »** 73
(Renseignements personnels – Cas où la divulgation est autorisée – Article 8 de la Loi sur les renseignements personnels – Intérêt public)
Transports Canada

1999-2000 **Secrets publics** 86
(Renseignements personnels – Accessibles au public)
Commission canadienne d'examen des exportations des biens culturels

2001-2002 **Qui reçoit des primes de rendement?** 47
(Renseignements personnels – Avantage facultatif de nature financière)
Conseil national de recherches du Canada

2001-2002 **Le statut des communications avec les contrôleurs aériens** 57
(Renseignements personnels – Divulgation autorisée – Consentement)
Bureau de la sécurité des transports du Canada

ALINÉA 19(2)a)

1999-2000 **Les réfugiés et l'accès aux services juridiques** 61
(Renseignements personnels – Divulgation autorisée – Consentement)
Citoyenneté et Immigration Canada

ALINÉA 19(2)b)

1999-2000 **Les réfugiés et l'accès aux services juridiques** 61
(Renseignements personnels – Accessible au public)
Citoyenneté et Immigration Canada

2000-2001 **Surveillance étroite des contrevenants** 115
(Renseignements personnels – Accessible au public)
Commission nationale des libérations conditionnelles et Service correctionnel Canada

ALINÉA 19(2)c)

1999-2000 **Les réfugiés et l'accès aux services juridiques** 61
(Renseignements personnels – Intérêt public – Profite nettement à l'individu)
Citoyenneté et Immigration Canada

2000-2001 **Une promesse brisée** 112
(Renseignements personnels – Objectifs de la compilation des renseignements – Intérêt public)
Bureau de la sécurité des transports du Canada

2000-2001 **Surveillance étroite des contrevenants** 115
(Renseignements personnels – Intérêt public)
Commission nationale des libérations conditionnelles et Service correctionnel Canada

ALINÉA 20(1)b)

1993-1994 **Le moyen le plus simple est souvent le meilleur** 68
(Renseignements commerciaux – De nature confidentielle)
Agences des douanes et du revenu du Canada

1993-1994 **Inspection du compte rendu de l'inspecteur** 69
(Informations financières – De nature confidentielle)
Industrie Canada

1993-1994 **Proposition modeste** 75
(Renseignements financiers – Renseignements commerciaux – De nature confidentielle)
Transports Canada

1994-1995 **Expertise d'œuvres d'art : un art en soi** 40
(Informations financières – De nature confidentielle)
Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels

1997-1998 **La transparence dans les soumissions** 70
(Renseignements financiers – De nature confidentielle)
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

1998-1999 **Pan-Pan-Pan** 47
(Renseignements techniques – De nature confidentielle)
Bureau de la sécurité des transports du Canada

2000-2001 **Le Fardeau de la preuve** 108
(Informations commerciales – De nature confidentielle)
Défense nationale

2001-2002 **Évaluer l'impact environnemental des réacteurs CANDU** 48
(Renseignements commerciaux – De nature confidentielle)
Ressources naturelles Canada

ALINÉA 20(1)c)

1993-1994 **Le moyen le plus simple est souvent le meilleur** 68
(Risquerait vraisemblablement – Pertes ou profits financiers)
Agence des douanes et du revenu du Canada

1993-1994 **Propositions modestes** 75
(Risquerait vraisemblablement – Pertes financières – Nuire à la compétitivité)
Transports Canada

1995-1996 **À qui appartiennent ces vidéocassettes?** 55
(Risquerait vraisemblablement – Pertes ou profits financiers)
Environnement Canada

1997-1998 **Les motivations des tiers** 68
(Risquerait vraisemblablement – Nuire à la compétitivité)
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

1997-1998 **La transparence dans les soumissions** 70
(Risquerait vraisemblablement – Nuire à la compétitivité)
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

1998-1999 **Pan-Pan-Pan** 47
(Compétitivité)
Bureau de la sécurité des transports du Canada

2000-2001 **Le fardeau de la preuve** 108
(Risquerait vraisemblablement – Pertes ou gains matériels – Nuire à la compétitivité)
Défense nationale

2001-2002 **Évaluer l'impact environnementale des réacteurs CANDU** 48
(Risquerait invraisemblablement – Pertes ou gains matériels ou financiers – Nuire à la compétitivité)
Ressources naturelles Canada

2001-2002 **La perception des droits sur le courrier international** 50
(Risquerait vraisemblablement – Nuire à la compétitivité)
Agence des douanes et du revenu du Canada

PARAGRAPHE 20(1)d)

1993-1994 **Propositions modestes** 75
(Risquerait vraisemblablement – Négociations en vue de contrats ou à d'autres fins)
Transports Canada

1997-1998 **Les motivations des tiers** 68
(Risquerait vraisemblablement – Négociations en vue de contrats ou à d'autres fins)
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

2001-2002 **Évaluer l'impact environnemental des réacteurs CANDU** 48
(Risquerait vraisemblablement – Négociations en vue de contrats ou à d'autres fins)
Ressources naturelles Canada

PARAGRAPHE 20(2)

1995-1996 **À qui appartiennent ces vidéos cassettes?** 55
(Essais de produits – Essais d'environnement)
Environnement Canada

PARAGRAPHE 20(6)

1993-1994 **Le poids de l'intérêt public** 70
(Raisons d'intérêt public – Justifier nettement – Pertes financières – Compétitivité)
Agriculture et Agroalimentaire Canada

1995-1996 **À qui appartiennent ces vidéocassettes?** 55
(Risquerait vraisemblablement – Justifier nettement – Pertes financières)
Environnement Canada

2000-2001 **Le fardeau de la preuve** 108
(Intérêt public – Santé publique, sécurité ou protection de l'environnement – Justifier nettement – Pertes financières)
Défense nationale

ARTICLE 21

1993-1994 **Deux chapeaux** 66
(Avis ou recommandations – Consultant)
Société canadienne des ports

1993-1994 **Histoire de fumée** 79
(Avis ou recommandations – Agent ou employé)
Santé Canada

ALINÉA 21(1)a)

1994-1995 **Mal en pis... et en pis encore!** 50
(Avis ou recommandations)
Bureau de l'inspecteur général du Service canadien du renseignement de sécurité

1994-1995 **Les avions de la GRC sont-ils sûrs?** 52
(Avis ou recommandations – Peut refuser)
Gendarmerie royale du Canada

1997-1998 **Quelles étaient les règles du jeu?** 75
(Avis ou recommandations)
Industrie Canada

1998-1999 **Comment le choix a-t-il été fait?** 66
(Avis et recommandations)
Industrie Canada

1998-1999 **De l'extérieur ou de l'intérieur?** 69
(Avis ou recommandations)
Les ponts Jacques Cartier et Champlain Inc.

ALINÉA 21(1)b)

1997-1998 **Quelles étaient les règles du jeu?** 75
(Délibérations)
Industrie Canada

1998-1999 **De l'extérieur ou de l'intérieur** 69
(Consultations et délibérations)
Les ponts Jacques Cartier et Champlain Inc.

2000-2001 **Le rôle de la femme dans la marine** 107
(Consultations et délibérations – Officiers ou employés d'une institution fédérale)
Défense nationale

ALINÉA 21(1)d)

1998-1999 **De l'extérieur ou de l'intérieur** 69
(Projets relatifs à la gestion du personnel et à l'administration qui n'ont pas encore été mis en œuvre)
Les ponts Jacques Cartier et Champlain Inc.

ARTICLE 22

1995-1996 **Les rapports de vérification peu flatteurs** 58
(Examens et vérifications – Vérifications à effectuer – Nuirait – Exploitation – Résultats d'essais particuliers)
Agence de promotion économique du Canada atlantique

1996-1997 **Avantage indu** 63
(Essais, épreuves, examens, vérifications – Nuirait – Exploitation – Résultats d'essais particuliers)
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

ARTICLE 23

1994-1995 **La manie du secret** 49
(Secret professionnel des avocats)
Justice Canada

1996-1997 **Moyens de pression** 56
(Secret professionnel qui lie un avocat à son client)
Agence des douanes et du revenu du Canada

1999-2000 **Le secret des pommes de terre** 81
(Secret professionnel qui lie un avocat à son client)
Agriculture et Agroalimentaire Canada

PARAGRAPHE 24(1)

1998-1999 **Manie du secret excessive à l'égard des renseignements confidentiels?** 73
(Interdictions fondées sur d'autres lois – Déclarations d'impôt d'entreprises)
Agence des douanes et du revenu du Canada

1999-2000 **Secrets publics** 86
(Interdictions inscrites dans la loi contre la divulgation)
Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels

ARTICLE 25

1994-1995 **Les avions de la GRC sont-ils sûrs?** 52
(Prélèvements – Nature des renseignements contenus dans les documents – Le prélèvement ne pose pas de problème sérieux)
Gendarmerie royale du Canada

1997-1998 **Traduire ou ne pas traduire** 53
(Prélèvements – Nature des renseignements contenus dans les documents – Le prélèvement ne pose pas de problème sérieux)
Pêches et Océans Canada

2000-2001 **Le numéro s'il vous plaît** 117
(Prélèvements – Nature des renseignements contenus dans les documents – Le prélèvement ne pose pas de problème sérieux)
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

PARAGRAPHE 28(4)

1994-1995 **Dans les méandres de la bureaucratie** 45
(Communication du document – Dès l'expiration – Recours en révision en vertu de l'article 44)
Transports Canada

ALINÉA 30(1)f)

1995-1996 **L'affaire somalienne – Le plaignant en a fait une question d'intérêt public** 77
(Plaintes – Toute autre question – Obtention de documents en vertu de la présente loi)
Défense nationale

1999-2000 **Ingérence politique ou simple incompétence?** 70
(Plaintes – Toute autre question reliée à l'accessibilité aux documents en vertu de cette loi)
Défense nationale

1999-2000 **Gare aux déchiqueteuses à la Défense nationale** 74
(Plainte – D'autres questions liées à l'accès aux documents en vertu de cette loi)
Défense nationale

1999-2000 **Encore un petit effort!** 83
(Plaintes – Toute autre question reliée à l'accès des documents en vertu de cette loi)
Pêches et Océans Canada

2001-2002 **Obtenir des données sur le traitement des demandes de communication** 56
(Plaintes – Toute autre question reliée à l'accès en vertu de cette loi)
Développement des ressources humaines Canada

ARTICLE 31

1993-1994 **La Consternante lenteur du BCP** 78
(Plainte écrite – Un an à compter de la réception de la demande)
Cabinet du Premier ministre, Bureau du Conseil privé

ARTICLE 36

1994-1995 **Mon journal ne regarde que moi** 44
(Pouvoirs du Commissaire à l'information pour la tenue des enquêtes – Produire les pièces qu'ils jugent indispensables – Tous les documents qui relèvent d'une institution fédérale auxquels la présente loi s'applique)
Commission de l'immigration et du statut de réfugié

ALINÉA 68a)

1995-1996 **La commercialisation des documents gouvernementaux** 74
(Publiés – Mis en vente – Non application de la loi)
Justice Canada

ARTICLE 69

1996-1997 **Avertissement** 55
(Documents confidentiels du Conseil privé de la Reine – Cabinet)
Commission de l'immigration et du statut de réfugié

1996-1997 **Moyens de pression** 56
(Documents confidentiels du Conseil privé de la Reine – Cabinet)
Agence des douanes et du revenu du Canada

PARAGRAPHE 69(1)

1999-2000 **Une malheureuse pièce jointe** 79
(Documents confidentiels du Conseil privé de la Reine)
Industrie Canada

ALINÉA 69(1)a)

1998-1999 **Le jeu des gobelets** 59
(Documents confidentiels du Conseil privé de la Reine)
Bureau du Conseil privé

2001-2002 **La portée du secret au Cabinet** 54
(Documents confidentiels du Conseil privé de la Reine)
Bureau du Conseil privé

ARTICLE 71

1995-1996 **Certains demandeurs sont mieux traités que d'autres** 64
(Communication des manuels – Installations de consultations – Siège de l'institution – Autres bureaux de l'institution – Possible sans problème sérieux)
Défense nationale

1996-1997 **Manuels et salles de lecture** 65
(Manuels – Utilisés par les fonctionnaires – Programmes ou activités de l'institution – Bureaux de l'institution – Il est possible de le faire sans problèmes sérieux)
Agence des douanes et du revenu du Canada

ARTICLE 73

1998-1999 **Qui a le dernier mot?** 72
(Délégation des pouvoirs – Renouvellement de l'ordonnance de délégation des pouvoirs au moment de changer de ministre)
Défense nationale

CHAPITRE IV: LA *LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION* DEVANT LES TRIBUNAUX

Le rôle de la Cour fédérale

L'un des principes fondamentaux de la *Loi sur l'accès à l'information* est énoncé à l'article 2 et veut que les décisions quant à la communication d'information gouvernementale soient susceptibles de recours indépendants du gouvernement. Le Commissariat et la Cour fédérale du Canada constituent les deux niveaux de recours indépendant prévus par la Loi.

Les demandeurs qui ne sont pas satisfaits des réponses obtenues du gouvernement à l'égard de leur demande de communication doivent tout d'abord porter plainte auprès du Commissaire à l'information. S'ils ne sont toujours pas satisfaits des résultats de l'enquête de celui-ci, ils peuvent demander à la Cour fédérale de revoir la réponse du ministère. Si le Commissaire à l'information n'est pas satisfait de la réponse à ses recommandations, il a le droit, avec le consentement du demandeur, d'obtenir de la Cour fédérale qu'elle examine l'affaire. Le Commissaire à l'information n'a déposé aucune nouvelle demande de révision pour l'année visée par le présent rapport.

Tant les particuliers que Sa Majesté ont le droit de demander à la Cour fédérale d'examiner les allégations selon lesquelles le Commissaire aurait dépassé sa compétence dans le cadre des enquêtes qu'il a menées. Au cours de l'année visée par le présent rapport, Sa Majesté et certains témoins ont présenté des demandes en ce sens. Ces demandes concernaient dans tous les cas des enquêtes que le Commissaire a menées au sujet de plaintes liées à des documents qui se trouvaient dans le bureau du Premier ministre et d'autres ministres. Additionné aux demandes de contrôle judiciaire que Sa Majesté a déposées l'an dernier, le nombre total de recours en justice non réglés que Sa Majesté a exercés contre le Commissaire s'établit à 27.

Le Commissaire devant les tribunaux

Causes réglées

Canada (Commissaire à l'information) et TeleZone Inc.* c. *Canada (ministre de l'Industrie)

2001 CAF 254, dossiers nos A-824-99 et A-832-99
Cour d'appel fédérale, les juges Strayer, Décary et Evans, 29 août 2001

Nature de la procédure

Il s'agit d'un appel de la décision par laquelle la Section de première instance de la Cour fédérale a rejeté les demandes de contrôle judiciaire que TeleZone et le Commissaire à l'information ont présentées en application respectivement des articles 41 et 42 de la Loi.

Faits

TeleZone a présenté une demande de renseignements concernant le processus décisionnel qu'a suivi Industrie Canada pour délivrer une licence relative à la prestation de services de communication sans fil. La demande a été refusée en grande partie parce que les renseignements en question constituaient des « avis » et des « recommandations » admissibles à une dispense du droit

d'accès en vertu de l'alinéa 21(1)a) de la Loi. Après son enquête, le Commissaire à l'information a recommandé la communication de la plupart des renseignements que demandait TeleZone. Industrie Canada s'est conformé en partie à la demande, mais a refusé de communiquer les documents indiquant la pondération attribuée aux critères d'évaluation des demandes de licence. En 1999, la Section de première instance de la Cour fédérale a rejeté les demandes de contrôle judiciaire présentées tant par le Commissaire à l'information que par TeleZone à l'égard de cette décision, qui ont tous deux interjeté appel de ce rejet.

Questions soumises à la Cour

1. Une Cour de justice est-elle tenue d'interpréter les exceptions prévues à la Loi à l'égard du droit d'accès du public quant à l'information relevant du gouvernement à la lumière de l'objectif de la Loi et des valeurs qui sous-tendent les exceptions invoquées?

2. Jusqu'à quel point la Cour doit-elle faire montre de retenue à l'endroit de la décision du responsable d'une institution qui, conformément à l'alinéa 21(1)a) de la Loi, refuse de divulguer des renseignements en réponse à une demande de communication? De plus, de façon générale, jusqu'à quel point la Cour doit-elle faire montre de retenue à l'endroit des conclusions et recommandations du Commissaire?

3. Quelle est la portée du pouvoir discrétionnaire dont le ministre est investi en vertu des alinéas 21(1)a) et 21(2)a) de la Loi, notamment en ce qui concerne les documents contenant des « avis » ou « recommandations »?

4. L'article 48 de la Loi impose-t-il à l'institution le fardeau de prouver que le pouvoir discrétionnaire de refuser de communiquer un document a été exercé conformément à la Loi?

5. L'institution est-elle légalement tenue de motiver son refus discrétionnaire de communiquer un document?

6. Une fois qu'un ministre accepte un avis (comme le ministre l'a fait en l'espèce en approuvant la pondération à utiliser pour évaluer les critères), l'information en question cesse-t-elle d'être un « avis »?

Conclusions

1. Citant des jugements rendus tant par la Cour suprême du Canada que par la Cour d'appel fédérale, la Cour a rappelé que le droit du public d'avoir accès aux documents de l'administration fédérale devrait recevoir une interprétation large tenant compte de l'objet de la Loi énoncé au paragraphe 2(1) et que, de ce fait, les exceptions doivent faire l'objet d'une interprétation aussi restreinte que nécessaire pour respecter leur objet et le libellé utilisé pour les exprimer.

2. Reprenant un jugement précédent de la Cour d'appel, la Cour a confirmé qu'il incombe aux cours de justice de donner au droit d'accès du public la même sorte « d'interprétation libérale et fondée sur l'objet visé » qu'aux droits d'origine législative de ne faire l'objet d'aucune discrimination. Faisant allusion à la clause dérogatoire énoncée au paragraphe 4(1) de la Loi, qui fait en sorte que celle-ci l'emporte sur toute autre loi incompatible, la Cour a cité un jugement antérieur dans lequel elle avait affirmé ce qui suit : « le législateur fédéral voulait que la Loi ait une application libérale et large et que les exceptions au droit du public à la communication de ces documents soient précises et limitées ».

Cependant, la Cour a ajouté l'avertissement suivant :

> ...cela ne signifie pas que la Cour doit remanier les exceptions prévues par la Loi afin de créer des exceptions plus limitées. Un tribunal doit toujours travailler avec le libellé qui lui a été soumis. Si le sens est manifeste, il n'appartient pas à la Cour ou à un autre tribunal de le modifier. Toutefois, si une disposition renferme une ambiguïté, c'est-à-dire qu'elle peut être interprétée de deux façons, alors la Cour doit, vu la présence de l'article 2, choisir l'interprétation qui porte le moins atteinte au droit du public à l'accès à des documents qui est prévu à l'article 4 de la Loi.

En ce qui a trait aux questions comme l'interprétation législative qui repose « sur la compréhension des principes fondamentaux soustendant le cadre législatif » ou l'interprétation de la « portée du droit d'accès et des exceptions » ou encore aux « questions concernant l'application de la Loi », la Cour a jugé qu'il est préférable que ces questions soient tranchées par un organisme indépendant du pouvoir exécutif plutôt que par l'institution qui oppose son refus à une demande de communication. En conséquence, dans le cas des questions de droit, la Cour est l'arbitre final et la norme d'examen qui convient est celle de la décision "correcte", « notamment parce que la décision faisant l'objet du contrôle est celle d'une institution protagoniste et non d'une institution indépendante ». Admettant qu'en raison de l'indépendance du Commissaire, des pouvoirs qui lui sont conférés par la Loi et de son expertise, les tribunaux doivent faire preuve d'une plus grande retenue à l'égard des conclusions de celui-ci qu'à l'égard de celles d'un ministre, la Cour s'est empressée de souligner que, « même si elle examinera attentivement les rapports du Commissaire, la Cour peut être en désaccord avec celui-ci sur les questions de droit et les questions mixtes de droit et de fait sans avoir à être tout d'abord convaincue que la conclusion du Commissaire était injustifiée ».

En revanche, la Cour a précisé qu'il ne lui appartient pas de substituer son opinion à celle du responsable d'une institution fédérale qui exerce son pouvoir discrétionnaire en vertu de la Loi :

> Le ministre et ses conseillers sont bien placés pour évaluer si, pour permettre au gouvernement de fonctionner efficacement afin de promouvoir l'intérêt public, il est nécessaire pour assurer le fonctionnement efficace interne du gouvernement de préserver un certain degré de confidentialité dans les communications entre les fonctionnaires ainsi qu'entre les fonctionnaires et le ministre dans l'élaboration des politiques.

Toutefois, même si elle applique une politique de retenue à l'endroit de la compétence spécialisée lorsqu'elle révise l'exercice par un ministre du pouvoir discrétionnaire dont il est investi en vertu de l'alinéa 21(1)a) de la Loi, la Cour a souligné qu'elle n'hésiterait pas à réviser le pouvoir discrétionnaire du ministre si elle en arrivait à la conclusion que ce dernier a commis une erreur manifeste ou que la décision a été prise de mauvaise foi, qu'il y a eu manquement de sa part aux principes de justice naturelle ou que le décideur s'est fondé sur des considérations non pertinentes.

3. Interprétant l'alinéa 21(1)a) de la Loi, la Cour a statué que, « en décidant d'inclure les « avis et recommandations » dans une exception, le législateur voulait que le premier mot ait un sens plus général que le deuxième, sinon il y aurait redondance ». Cependant, étant donné que le mot « avis » figure dans « un alinéa limitant le droit d'accès aux documents de l'administration fédérale, on devrait lui donner un sens étroit concordant avec le paragraphe 2(1)

qui prévoit que les exceptions au droit d'accès doivent être 'précises et limitées' ». Selon la Cour, le mot « avis » couvre « l'expression d'une opinion sur des questions de politique », mais non « les renseignements de nature très factuelle ». Par conséquent, elle a statué que « l'alinéa 21(1)a) ne devrait s'appliquer qu'aux éléments normatifs, politiques ou consultatifs des avis, et ne devrait pas s'étendre aux faits sur lesquels ils reposent ». À titre d'éclaircissement supplémentaire, la Cour a ajouté ce qui suit : « une note de service à l'intention du ministre indiquant qu'une décision doit être prise, précisant les points saillants d'une demande ou présentant une gamme d'options de politique sur une question, comporte implicitement le point de vue de l'auteur sur ce que devrait faire le ministre, la manière dont il devrait envisager une question ou les paramètres de la décision à prendre. Tous ces éléments sont de nature normative et font partie intégrante du processus décisionnel d'une institution ».

Examinant ensuite l'alinéa 21(2)a), la Cour a souligné que le Parlement a expressément prévu qu'un document visé par ailleurs par cette disposition doit être communiqué s'il renferme un énoncé des motifs d'une décision qui touche les droits d'une personne. Toutefois, la Cour a pris soin d'ajouter que cette disposition législative s'applique uniquement lorsqu'une « décision qui est prise… touche les droits d'une personne » . La Cour a poursuivi en ces termes : « Telezone n'avait légalement aucun droit de se voir accorder une licence discrétionnaire…et… on ne peut pas affirmer que la décision a porté atteinte à d'autres droits qu'elle possédait ».

4. Tout en soulignant que l'article 48 impose au responsable d'une institution fédérale la charge d'établir qu'un document est visé par une exception, par exemple, parce qu'il contient des « avis ou recommandations » au fins de l'alinéa 21(1)a), la Cour a décidé que cela ne signifie pas que le responsable est tenu de prouver « que la décision de refuser la communication des documents visés par l'exception a été prise régulièrement, dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire conféré par la loi ». Selon la Cour d'appel, « lors de révisions en vertu des articles 41 et 42, orsque le ministre a démontré, comme il le lui incombait, qu'un document est visé par une exception, le recours en révision doit être rejeté à moins que le demandeur ne convainque la Cour que le ministre n'a pas exercé légalement son pouvoir discrétionnaire de refuser la communication d'un document visé par une exception ».

5. La Cour a jugé qu'une institution a « l'obligation légale de motiver son refus discrétionnaire de communiquer, lorsque des motifs sont requis et que l'équité exige qu'ils soient fournis », parce que « la Cour ne peut pas jouer efficacement son rôle de révision des refus de communiquer des renseignements sans avoir une certaine connaissance du processus décisionnel discrétionnaire ». Toutefois, il n'est pas nécessaire que les motifs indiquent clairement « que le ministre ou son délégué ont tenu compte de l'objet de la Loi et ont déterminé que le préjudice découlant de la communication l'emportait sur l'intérêt public dans la communication ». Dans la présente affaire, la Cour a conclu que la correspondance et les notes « fournissent au sujet des motifs pour lesquels les fonctionnaires s'opposaient à la communication un exposé suffisamment clair pour que les appelants puissent comprendre le fondement de la décision et que la Cour effectue une révision ».

6. La Cour a décidé que les renseignements qui constituaient des « avis » dans le passé demeurent admissibles à l'exemption au titre des avis, même si leur nature change subséquemment. Toutefois, si un compte rendu de décision distinct avait été créé, ce document distinct ne constituerait pas un « avis ».

Décision

Rejetant les appels, la Cour d'appel fédérale a conclu que le refus par Industrie Canada de communiquer les pourcentages finals ne constituait pas un exercice irrégulier de son pouvoir discrétionnaire.

Action ultérieure

Le Commissaire à l'information a demandé l'autorisation d'interjeter appel de la décision devant la Cour suprême du Canada.

Canada (Commissaire à l'information) c. ***Canada (ministre de l'Industrie)***

2001 CAF 253, dossier de la Cour nº A-43-00
Cour d'appel fédérale, les juges Strayer, Décary et Evans, 29 août 2001

Nature de la procédure

Il s'agit d'un appel d'une décision par laquelle la Section de première instance de la Cour fédérale a fait droit à la demande que le Commissaire à l'information avait présentée sous le régime du paragraphe 42(2) de la Loi.

Faits

L'auteur de la demande cherchait à l'origine à obtenir des renseignements concernant les services de radiodiffusion directe et les services directs de satellite de radiodiffusion. Certains documents lui ont été communiqués, tandis que d'autres ont été retenus en vertu de différentes exceptions prévues à la Loi. Au cours de l'enquête que le Commissaire à l'information a subséquemment menée, Industrie Canada a indiqué qu'il était disposé à divulguer les critères d'évaluation, mais non les pondérations en pourcentage. Cependant, le Commissaire à l'information a conclu que les pondérations en question n'étaient pas admissibles à l'exception prévue à l'alinéa 21(1)a), parce qu'elles constituaient des « avis » ou « recommandations ». Avec le consentement de l'auteur de la demande, le Commissaire à l'information a demandé à la Section de première instance de la Cour fédérale de réviser cette décision. L'auteur de la demande, M. Patrick McIntyre, a été ajouté comme partie à l'instance lorsqu'il a déposé un avis de comparution auprès de la Cour.

En première instance, la Cour s'est prononcée en faveur de M. McIntyre et du Commissaire à l'information, soulignant que la nature des critères d'évaluation et des pondérations, qui avaient été établis par des fonctionnaires du ministère, ont cessé d'être des « avis et recommandations » lorsque le ministre les a approuvés; dès cette approbation, ils sont devenus des décisions du ministre plutôt que des « recommandations » et n'étaient plus visés par l'alinéa 21(1)a) de la Loi.

Le ministre de l'Industrie a interjeté appel de la décision concernant la communication des pondérations à l'auteur de la demande. Cet appel a été entendu immédiatement après les appels réunis dans *Canada (Commissaire à l'information)* c. *Canada (ministre de l'Industrie)* et 3430901 *Canada Inc. & TeleZone Inc.* c. *Canada (ministre de l'Industrie)*, dossiers de la Cour nºs A82499 et A-832-99).

Questions soumises à la Cour

1. Les documents contenant les pondérations finales ont-ils cessé d'être exemptés

à titre d'« avis et recommandations » au sens de l'alinéa 21(1)a) de la Loi après que le ministre a décidé de les adopter comme fondement de sa décision d'attribuer la licence au requérant?

2. Le pouvoir discrétionnaire du ministre de communiquer ou non un document a-t-il été exercé d'une manière licite?

Conclusions

Étant donné que les motifs du jugement rendu dans *Canada Inc. et TeleZone Inc.* c. *Canada (ministre de l'Industrie)* (dossier de la Cour nº A-832-99) s'appliquent au présent appel, il n'est pas nécessaire de les répéter en détail ici.

La Cour a souligné que les documents en litige faisaient partie de la version finale d'un jeu d'acétates et d'une note d'information qui ont été préparés pour l'avis du ministre par des hauts fonctionnaires et qui indiquaient les critères d'évaluation et pondérations de ceux-ci devant servir dans l'attribution de licences. La Cour a souligné que, lorsque ces documents ont été établis, ils constituaient manifestement des « avis et recommandations » au ministre au sens de l'alinéa 21(1)a). Reprenant les commentaires formulés dans l'arrêt *TeleZone* (précité), la Cour a conclu que l'alinéa 21(2)a) de la Loi ne s'appliquait pas, parce que « le contenu des documents n'a pas cessé de constituer des avis lorsque le ministre a décidé d'adopter le jeu d'acétates comme fondement de sa décision d'attribuer la licence » et que « la décision d'attribuer la licence ne touchait pas les droits de quiconque».

Se reportant à nouveau aux motifs exposés dans l'arrêt *TeleZone*, la Cour a confirmé que les dispositions de l'article 48 de la Loi qui concernent l'inversion de la charge de la preuve ne s'appliquent pas au contrôle de l'exercice du pouvoir discrétionnaire de refuser la communication d'un document exempté. Le juge Evans, qui a rédigé le jugement unanime de la Cour, a souligné ce qui suit : « il n'appartient pas à la Cour de substituer son opinion à celle du représentant du ministre sur la manière dont le pouvoir discrétionnaire prévu par la loi aurait dû être exercé ». La Cour d'appel a conclu en ces termes : « une intervention judiciaire, pour cause de décision déraisonnable, dans l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire de l'administration n'est pas justifiée, à moins que le poids accordé à l'intérêt public dans la non-communication ne soit tout à fait disproportionné avec la nature de la limite qui en résulterait pour le droit d'accès ». Or, de l'avis du juge Evans, « il n'a pas été prouvé que le pouvoir discrétionnaire du ministre a été exercé d'une manière déraisonnable ».

Décision

La demande a été accueillie.

Action ultérieure

Le Commissaire à l'information a demandé l'autorisation d'interjeter appel de la décision devant la Cour suprême du Canada.

Procureur général du Canada et Janice Cochrane* c. *Canada (Commissaire à l'information du Canada)

2002 CFPI 136, dossiers de la Cour nºs T-2276-00 et T-2358-00
Section de première instance de la Cour fédérale, le juge Kelen, 6 février 2002

Nature de la procédure

Il s'agit de deux demandes de contrôle judiciaire déposées en application de l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale* en vue de faire annuler deux ordonnances de production de documents que le Commissaire à l'information a délivrées conformément à l'article 36 de la Loi.

Faits

En mars 2000, Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) a reçu un certain nombre de demandes de communication de documents concernant le Programme d'immigration des investisseurs. Se fondant sur l'alinéa 9(1)a) de la Loi, CIC a prorogé à trois ans le délai maximal de réponse aux demandes. Après avoir mené une enquête au terme de laquelle il a conclu que cette prorogation était abusive, le Commissaire à l'information a recommandé, le 20 septembre 2000, que des réponses soient données au plus tard à certaines dates précisées. Il a également fait savoir au ministre que, si la question n'était pas réglée (par l'acceptation de la recommandation), il serait nécessaire de mener une deuxième enquête au sujet d'une conduite que la Loi assimile à un « refus présumé ».

Le 22 novembre 2000, par suite du rejet de la recommandation, le Commissaire à l'information a délivré une ordonnance de production de documents à M^me^ Janice Cochrane, la sous-ministre de CIC, relativement aux documents visés par la demande de communication. Le procureur général et CIC ont demandé à la Cour fédérale de réviser cette ordonnance. Se fondant sur la plainte qu'il avait déposée de son propre chef, le Commissaire à l'information a délivré une deuxième ordonnance de production de documents, qui est également visée par la demande de contrôle du procureur général et du CIC.

Questions soumises à la Cour

1. Jusqu'à quel point la Cour devrait-elle faire montre de retenue à l'endroit des décisions du Commissaire à l'information?

2. Le Commissaire à l'information a-t-il outrepassé sa compétence en délivrant la première ordonnance de production de documents? L'enquête du Commissaire prend-elle fin lorsque celui-ci fait rapport de ses conclusions au responsable de l'institution ou au plaignant?

3. Le Commissaire à l'information avait-il compétence pour délivrer la deuxième ordonnance de production de documents en se fondant sur la nouvelle plainte qu'il avait déposée de son propre chef en vertu du paragraphe 30(3) de la Loi et qui découlait des conclusions de sa première enquête, selon lesquelles la prorogation de délai était abusive et constituait un « refus présumé »? La question sous-jacente est de savoir si une « prorogation abusive » constitue un « refus présumé » aux termes de la Loi.

4. Les ordonnances de production de documents visaient-elles à transformer un pouvoir de formuler des recommandations en un pouvoir de délivrer des ordonnances?

5. En l'absence du pouvoir de solliciter le contrôle judiciaire d'une prorogation au motif que celle-ci est abusive, le Commissaire à l'information est-il empêché d'exercer d'autres recours?

Conclusions

1. Invoquant un jugement antérieur de la Cour suprême du Canada, la Cour a confirmé que la norme de contrôle applicable aux décisions du Commissaire à l'information de procéder à une enquête est celle de la décision « correcte » et que, par conséquent, les cours de justice ne font pas montre de beaucoup de retenue à l'égard de telles décisions. La norme de la « décision correcte » signifie que la Cour qui révise la décision doit être d'accord avec celle-ci. Si elle ne l'est pas, la décision sera jugée erronée et annulée.

2. Soulignant que le pouvoir d'ordonner la production de documents qui est énoncé à l'alinéa 36(1)a) et au paragraphe 36(2) de la Loi concerne « l'instruction

des plaintes déposées », la Cour a souligné que, « lorsque l'enquête est terminée, ce pouvoir [de délivrer des subpoenas] disparaît ». La Cour a statué que l'enquête concernant la première plainte a pris fin le 20 septembre 2000, lorsque le Commissaire a fait rapport de ses conclusions au ministre. La Cour n'a pas accepté l'opinion du Commissaire selon laquelle celui-ci conserve son pouvoir d'enquête jusqu'à la communication des résultats au plaignant.

3. Soulignant que le Parlement avait clairement prévu les « présomptions de refus » au paragraphe 10(3), mais non dans les autres dispositions de la Loi, la Cour a fait remarquer qu'il y a « présomption de refus » lorsqu'un ministère « fait défaut de communiquer le document dans le délai fixé par la Loi ». Étant donné « qu'en l'espèce, le délai prorogé n'était pas écoulé, ... il ne peut y avoir aucune 'présomption de refus' de communication ». Selon la Cour, la Loi ne renferme aucune disposition permettant au Commissaire à l'information « de considérer une prorogation de délai abusive comme un refus ». Ayant conclu que les prorogations étaient abusives et recommandé des délais plus courts, le Commissaire à l'information n'avait désormais plus compétence « quant à l'enquête portant sur les plaintes du demandeur d'accès ». Par conséquent, selon la Cour, le Commissaire à l'information « n'avait pas compétence pour déposer de son propre chef une plainte relative à un 'refus présumé' ni pour délivrer le deuxième subpoena lié à la deuxième enquête ».

4. La Cour a conclu que le Commissaire à l'information « a utilisé à tort son pouvoir de délivrer des subpoenas pour exiger la production des 270 000 pages de documents que CIC avait déclaré ne pas pouvoir traiter immédiatement ». De plus, elle a souligné que le Commissaire à l'information a effectivement exigé « du ministère les documents dont il avait recommandé la production au plus tard le 6 décembre 2000, chose que la sous-ministre lui avait respectueusement dit être impossible ». Selon la Cour, dans la présente affaire, le Commissaire à l'information « a outrepassé son rôle et sa compétence légale en ordonnant à une institution fédérale de mettre en oeuvre ses recommandations alors que cette institution avait indiqué ne pas être en mesure de le faire».

5. La Cour a précisé que, lorsqu'une plainte allègue qu'une prorogation de délai est abusive, le Commissaire à l'information a le pouvoir de mener une enquête à ce sujet et de faire part de ses conclusions et recommandations à l'institution en cause. Cependant, il n'a pas « le pouvoir de solliciter le contrôle judiciaire d'une prorogation au motif que celle-ci est abusive ». De l'avis de la Cour, le seul recours du Commissaire à l'information consiste à « rapporter au Parlement qu'une institution particulière n'agit pas de manière raisonnable à la lumière des objectifs de la Loi » et à « faire des commentaires publics très critiques à l'égard des institutions fédérales ».

Décision

La demande a été accueillie. La Cour fédérale a jugé que les deux subpoenas ou ordonnances de production de documents ont été délivrés en l'absence de compétence et les a donc annulés.

Action ultérieure

Le Commissaire à l'information a interjeté appel de cette décision devant la Cour d'appel fédérale.

Le Commissaire à l'information du Canada* c. *Le procureur général du Canada et Janice Cochrane

Dossier de la Cour nº A-832-00
Cour d'appel fédérale, les juges Linden, Sexton et Sharlow, 28 novembre 2001

Nature de la procédure

Il s'agit de l'appel relatif à une ordonnance en date du 14 décembre 2000 par laquelle la Section de première instance de la Cour fédérale a suspendu l'exécution d'une ordonnance de production de documents que le Commissaire à l'information du Canada avait délivrée dans le cadre de ses enquêtes concernant des refus « réels » et « présumés » de Citoyenneté et Immigration Canada de communiquer des documents visés par 25 plaintes différentes.

Faits

Au moyen d'une requête présentée à la Section de première instance de la Cour fédérale, CIC a demandé la suspension de l'ordonnance de production de documents dans le contexte du litige visant à annuler l'ordonnance en question au motif que le Commissaire n'avait pas compétence pour mener une enquête au sujet des « refus présumés » de communiquer les documents après que CIC se soit prévalu d'une prorogation de délai de trois ans (voir le résumé figurant à la page 136 du rapport annuel 2000-2001). Le 17 décembre 2000, une semaine avant l'audition de la requête, CIC a fait savoir par écrit au Commissaire à l'information qu'il était disposé à collaborer pleinement avec celui-ci en ce qui a trait aux enquêtes concernant les refus « réels » de communiquer les documents. Même s'il a eu en mains une copie de cette lettre, le juge des requêtes n'a pas fait la distinction entre les refus « réels » et « présumés » et a accueilli la requête visant à suspendre l'ordonnance de production de documents en ce qui a trait aux refus tant réels que présumés. Le Commissaire à l'information a interjeté appel de cette décision au motif que le juge des requêtes avait commis une erreur de droit en accueillant la demande de suspension dans le cas des refus « réels ».

Question soumise à la Cour

Le juge des requêtes a-t-il commis une erreur en faisant droit à une demande de suspension de l'ordonnance relative à la production de documents en ce qui a trait aux refus « réels »?

Conclusions

Au cours de l'audition de l'appel, la Cour a ordonné une modification de l'ordonnance de la Section de première instance portant que celle-ci ne s'appliquait pas à l'enquête du Commissaire à l'information au sujet d'une plainte concernant un refus « réel » de communiquer des documents. Sa Majesté a admis qu'elle ne subirait aucun préjudice si l'appel était accueilli.

Décision

L'appel a été accueilli.

Canada (Commissaire à l'information)* c. *Canada (Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels)

2001 CFPI 1054, dossier de la Cour nº T-785-00
Section de première instance de la Cour fédérale, le juge Rouleau, 27 Septembre 2001

Nature de la procédure

Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire fondée sur l'article 42 de la

Loi à l'égard du refus par la Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels (CCEBC) de communiquer certains documents concernant l'examen et l'approbation par la Commission d'une demande de crédit d'impôt relative à la donation des archives et souvenirs de M. Mel Lastman et de sa famille. Invoquant les articles 19 et 24 de la Loi ainsi que l'article 241 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, la Commission a refusé de communiquer les documents.

Faits

En 1998, l'ancien maire de North York (Ontario) a communiqué avec les autorités municipales pour leur signaler qu'il aimerait faire don d'une série de documents. La CCEEBC a constitué un comité d'examen chargé de déterminer si cette collection de documents avait une valeur archivistique et respectait les critères prévus par la *Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels* pour être attestée à titre de donation. Après avoir examiné l'opinion soumise par des experts, le comité a avisé M. Lastman que la collection satisfaisait aux critères et, après en avoir confirmé la juste valeur marchande, il a remis le certificat exigé qui atteste la qualité de biens culturels de la collection aux fins de l'impôt sur le revenu. Le montant du crédit d'impôt a subséquemment été rendu public lors d'une conférence de presse qu'a tenue M. Lastman. En septembre 1998, un journaliste a demandé la communication d'un certain nombre de documents concernant cette transaction, y compris une copie du rapport d'évaluation de la juste valeur marchande de la collection. Soutenant que les documents en question constituaient des renseignements personnels au sens de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, la Commission a invoqué les articles 19 et 24 de la Loi pour en refuser la communication (l'article 24 renvoie à l'article 241 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*). Après avoir mené une enquête au sujet de la plainte qui a été déposée par suite du refus, le Commissaire à l'information a recommandé la communication des documents contenant les renseignements que M. Lastman avait déjà divulgués.

Questions soumises à la Cour

1. Le certificat d'impôt est-il un renseignement concernant « un avantage financier facultatif » et, de ce fait, exclu de la définition des « renseignements personnels » par le paragraphe 3(1) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*?

2. Même si le renseignement en question constitue un renseignement personnel, la communication est-elle néanmoins exigée en vertu de l'alinéa 19(2)b) de la *Loi sur l'accès à l'information*?

3. L'article 241 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* empêche-t-il la communication?

Conclusions

La Cour a conclu que les renseignements que la CCEEBC a refusé de communiquer étaient visés par l'exception énoncée au paragraphe 3(1) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, au motif que les renseignements concernant un avantage financier facultatif accordé à un individu, y compris le nom de celui-ci et la nature précise de cet avantage, peuvent être communiqués. Soulignant que la carrière de M. Lastman en tant que titulaire d'une charge publique et en tant qu'homme d'affaires fait partie du domaine public et que M. Lastman avait divulgué le montant du certificat

d'impôt, la Cour a conclu comme suit : « il semble clair que les renseignements en question doivent aussi être communiqués parce qu'ils sont accessibles au public au sens de l'alinéa 19(2)b) de la Loi ». La Cour a rejeté les arguments fondés sur la *Loi de l'impôt sur le revenu*, précisant que « les renseignements personnels consistent en des renseignements sur des contribuables en particulier qui sont obtenus au moyen des déclarations de revenus ou recueillis lors de vérifications et qui révéleraient l'identité de la personne physique ou morale ». Lorsque le contribuable lui-même a révélé les renseignements en public ou « qu'il est généralement connu que ceux-ci font partie du domaine public et qu'ils peuvent être recensés au moyen de certaines mesures, on ne peut pas dire que le droit à la vie privée de cette personne a été violé ».

Décision

La demande a été accueillie.

Action ultérieure

Le 29 octobre 2001, la Commission a déposé un appel (A-633-01) ainsi qu'une requête en vue d'obtenir un sursis à l'égard de cette dernière décision. La Cour d'appel fédérale a rejeté la requête, soulignant que [TRADUCTION] « indépendamment du bien-fondé des arguments que l'appelante invoque au sujet du préjudice irréparable en ce qui concerne les renseignements confidentiels, ces arguments ne s'appliquent pas aux faits présentés en l'espèce. M. Lastman a fait connaître publiquement les renseignements. Les arguments de l'appelante n'établissent pas un préjudice irréparable lorsque les renseignements sont déjà publics ». Les documents en question ont été communiqués à l'auteur de la demande. Le Commissaire à l'information a déposé une requête portant rejet de l'appel au motif que celui-ci est devenu théorique.

La Cour d'appel fédérale a accueilli la requête du Commissaire à l'information et rejeté l'appel avec dépens.

Affaires en cours

Le Commissaire en tant que demandeur/appelant

Le Commissaire à l'information du Canada* c. *Le Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada et le Commissaire à la protection de la vie privée du Canada

CSC 28601

Cour suprême du Canada

(Voir la page 128 du rapport annuel 2000-2001 et la page 50 plus amples renseignements)

Le Commissaire a demandé l'autorisation d'interjeter appel devant la Cour suprême du Canada de la décision que la Cour d'appel fédérale a rendue dans le dossier A-820-99. L'autorisation a été accordée le 13 septembre 2001. La principale question à trancher dans cet appel est de savoir si la GRC peut invoquer l'exception prévue au paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* pour refuser de communiquer une liste des affectations antérieures de certains agents de la GRC. L'appel doit être entendu au cours de l'automne 2002 et le résultat sera communiqué dans le prochain rapport annuel.

Le Commissaire à l'information du Canada* c. *Société canadienne des postes, le ministre des Travaux publics et des services gouvernementaux du Canada et Peter Howard

A-489-01

Section d'appel

Il s'agit d'un appel relatif à une ordonnance par laquelle Madame

le juge Tremblay-Lamer a modifié l'ordonnance de non-divulgation que le juge Blanchard avait rendue dans le dossier de la Cour nº T-2117-00.

Le 1er mai 2000, le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada (TPSGC) a reçu une demande de communication d'un rapport précis qu'elle avait obtenu de la Société canadienne des postes. La demande a été refusée au motif qu'il s'agissait d'un document confidentiel du Cabinet et l'auteur de la demande a déposé une plainte auprès du Commissaire à l'information.

Au cours de l'enquête du Commissaire à l'information, le ministre des Travaux publics a modifié sa position et décidé qu'une partie des renseignements demandés n'était pas exclue au sens de l'article 69. Des avis indiquant que TPSGC avait l'intention de communiquer une partie des renseignements demandés ont été envoyés à la SCP conformément aux articles 27 et 28.

Le 23 octobre 2000, la SCP a demandé à la Cour fédérale du Canada, conformément à l'article 44 de la Loi, une ordonnance interdisant la communication. Le 7 décembre 2000, au cours de l'instance, le juge Blanchard a rendu une ordonnance de non-divulgation. Le Commissaire à l'information n'était pas partie à cette instance.

Le 17 août 2001, dans le cadre de l'enquête en cours du Commissaire au sujet du refus de communiquer une partie des renseignements demandés, TPSGC a refusé de fournir certains documents au Commissaire en raison de l'ordonnance de non-divulgation qu'avait rendue le juge Blanchard. Estimant que l'ordonnance de non-divulgation ne justifiait pas le refus qui lui a été opposé, le Commissaire a délivré un subpoena duces tecum sommant le coordonnateur de l'AIPRP de Travaux publics et Services gouvernementaux du Canada de produire les renseignements en cause.

Le ministre a déposé une requête visant à faire modifier l'ordonnance de non-divulgation du juge Blanchard afin de se conformer au subpoena. Le Commissaire à l'information a obtenu l'autorisation d'intervenir dans la requête et s'est opposé à celle-ci, invoquant l'absence de contradiction entre l'ordonnance de non-divulgation et le subpoena. Il a contesté la requête afin de demander à la Cour de régler pour l'avenir le principe selon lequel la communication de documents au Commissaire ne va à l'encontre d'aucune ordonnance de non-divulgation qui est rendue dans une affaire parallèle concernant l'article 44.

Le 23 août 2001, Madame le juge Lamer, qui a entendu la requête, a convenu qu'il n'y avait aucune contradiction entre l'ordonnance de non-divulgation et le subpoena mais, par souci de prudence, elle a modifié l'ordonnance de non-divulgation. Le Commissaire à l'information a interjeté appel de cette ordonnance afin d'obtenir des directives plus définitives pour l'avenir.

Le Commissaire à l'information du Canada* c. *Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration et P. Pirie

A-326-01
Cour d'appel

(voir la page 126 du rapport annuel 2000-2001 et les pages 45 et 46 du rapport annuel 1999-2000, pour de plus amples renseignements)

Dans cette affaire, le Commissaire a interjeté appel de la décision en date du 4 mai 2001 par laquelle Madame le juge Dawson a conclu que l'alinéa (i) de la définition des mots « renseignements personnels » figurant à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* empêchait la com-

munication à M. Pirie des noms de certaines personnes qui avaient exprimé des opinions à son sujet au cours d'une enquête administrative concernant un lieu de travail. Le juge Dawson a conclu que seuls les noms des personnes qui étaient tenues, en raison des fonctions de leur poste, d'exprimer des opinions au sujet de M. Pirie devraient être communiqués.

Le Commissaire à l'information soutient qu'en raison des alinéas 3e) et 3g) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, il est indéniable que l'identité de toutes les personnes qui expriment des points de vue ou des opinions au sujet d'un particulier deviennent les renseignements personnels de celui-ci et que, par conséquent, la personne en cause a le droit d'en obtenir la communication. Le Commissaire à la protection de la vie privée du Canada a demandé et obtenu l'autorisation d'intervenir. Dans son mémoire, il appuie la position du Commissaire à l'information. Le résultat de l'appel sera communiqué dans le prochain rapport annuel.

Le ministre de l'Environnement du Canada* c. *Le Commissaire à l'information du Canada et Ethyl Canada Inc.

A-233-01
Section d'appel

(Voir la page 123 du rapport annuel 2000-2001 pour de plus amples renseignements au sujet des procédures qui se sont déroulées en première instance)

Le 12 avril 2001, le ministre a déposé un appel à l'égard de l'ordonnance par laquelle le juge Blanchard a enjoint au ministre de communiquer certains renseignements qu'il avait refusé de divulguer au motif qu'ils constituaient des renseignements confidentiels du Cabinet. Le juge Blanchard a conclu que le refus de communiquer les renseignements constituait une mesure visant à contourner l'intention du Parlement selon laquelle les documents de travail présentés au Cabinet devraient être divulgués une fois que les décisions pertinentes sont rendues publiques ([2001] 3 C.F. 514 (C.F. 1re inst.)). Cet appel est en état depuis le 12 décembre 2001. Le résultat sera communiqué dans le prochain rapport annuel.

Le Commissaire à l'information du Canada* c. *Le procureur général du Canada et le brigadier-général Ross

T-656-01, T-814-01 et T-1714-01
Section de première instance

Il s'agit de trois demandes de contrôle judiciaire que le Commissaire à l'information a présentées afin de faire annuler des certificats qu'a établis un employé du Premier ministre conformément aux anciens articles 37 et 38 de la *Loi sur la preuve au Canada*. Ces certificats énoncent que la divulgation de certains renseignements au Commissaire à l'information dans le cadre des enquêtes privées de celui-ci porterait préjudice à la défense ou à la sécurité nationales. Il s'agit de la première fois depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'accès à l'information* qu'une objection de cette nature est formulée auprès d'un Commissaire au cours des enquêtes de celui-ci.

Dans ses avis de demande, le Commissaire à l'information a soutenu que la production des documents dont la communication lui a été refusée ne constituerait pas une divulgation et ne mettrait en péril aucun intérêt public. Aucune date d'audience n'a encore été fixée.

Toutefois, un récent changement pourrait trancher la question. Les

articles 37 et 38 de la *Loi sur la preuve au Canada* ont été abrogés par suite de l'entrée en vigueur de la *Loi antiterroriste* le 18 décembre 2001. Aucun certificat comparable n'a été établi en application de la Loi modifiée. À la date du présent rapport, il semble que Sa Majesté pourrait être disposée à communiquer les documents au Commissaire.

Le Commissaire à l'information du Canada* c. *Le directeur administratif du Bureau canadien d'enquêtes sur les accidents de transport et de la sécurité des transports

T-465-01
Section de première instance

(Voir la page 133 du rapport annuel 2000-2001 pour de plus amples renseignements.)

Dans cette affaire, le Commissaire à l'information a invoqué l'article 42 de la *Loi sur l'accès à l'information* pour demander à la Cour fédérale d'ordonner la communication à un journaliste de la bande sonore et de la transcription des conversations entre un pilote et des contrôleurs aériens au sujet de l'écrasement d'un avion de Kelner Airways près de Clarenville, à Terre-Neuve. L'institution a invoqué le paragraphe 19(1) pour refuser de communiquer les renseignements demandés, soutenant que, à son avis, le contenu des transmissions constitue des renseignements personnels des personnes qui ont participé aux communications.

Nav Canada a demandé par requête une ordonnance l'autorisant à intervenir comme partie à l'instance conformément aux règles 303(1)a) et 104(1)b) des *Règles de la Cour fédérale* (1998). Nav Canada consigne toutes les conversations entre ses contrôleurs aériens et les équipes de pilotage. Le juge a conclu que Nav Canada est directement touchée par la réparation que demande le Commissaire et l'a ajoutée comme partie défenderesse.

L'appel que le Commissaire à l'information a interjeté (A-382-01) à l'égard de l'ordonnance reconnaissant à Nav Canada la qualité pour agir a été rejeté.

L'affaire se poursuivra devant la Section de première instance et les résultats seront communiqués dans le prochain rapport annuel.

Le Commissaire en tant que défendeur devant la Section de première instance

Le procureur général du Canada et al.* c. *Le Commissaire à l'information du Canada

T-582-01, T-606-01, T-684-01, T-763-01, T-792-01, T801-01, T-877-01, T878-01, T880-01, T-883-01, T-887-01, T-891-01, T-892-01, T-895-01, T-896-01, T924-01, T1047-01, T-1049-01, T-1083-01, T-1448-01, T-1909-01, T-1910-01, T125401, T125501, T-1640-00, T-1641-00, T-2070-01
Section de première instance

Au dernier dénombrement, le procureur général et plusieurs personnes qui avaient comparu comme témoins devant le Commissaire à l'information dans le cadre d'enquêtes relatives à certains documents se trouvant dans les bureaux du Premier ministre et de différents ministres avaient déposé 27 demandes de contrôle judiciaire portant sur cinq questions de droit à trancher. Plus précisément, ces demandes visent à obtenir des déclarations portant

i) que certains documents ne relèvent pas d'une institution fédérale,

ii) que le Commissaire n'a pas compétence pour délivrer certaines ordonnances de confidentialité,

iii) que le Commissaire n'a pas compétence pour photocopier certains documents qu'il a reçus conformément à un subpoena duces tecum,

iv) que le Commissaire ne peut exiger la production de documents qui sont apparemment visés par le privilège du secret professionnel de l'avocat,

v) que le Commissaire ne peut poser certaines questions au cours de ses enquêtes.

En raison de la complexité de ce litige, le juge en chef adjoint a désigné le juge McKeown à titre de juge chargé de gérer les 27 dossiers et les 3 demandes produites par le Commissaire à l'information (voir pages 88 et 89). Au cours du mois d'août 2001, le Commissaire et le procureur général ont tous deux présenté des requêtes de nature procédurale devant le juge chargé de la gestion des instances. Le procureur général cherchait à réunir les 27 dossiers ainsi que les trois demandes par lesquelles le Commissaire à l'information contestait les objections fondées sur les articles 37 et 38 en un seul dossier portant sur sept questions de droit distinctes. Il a également demandé la production des transcriptions de la preuve entendue au cours d'une enquête privée du Commissaire afin que ces documents soient fournis à la Cour, au procureur général du Canada et aux avocats de celui-ci.

Le Commissaire s'est opposé à cette requête. À son avis, la consolidation qu'a proposée le procureur général ne serait pas possible, en raison du nombre de dossiers et des questions de droit distinctes soulevées dans chacun d'eux. En ce qui a trait à la demande de production des transcriptions de l'enquête privée, le Commissaire a soutenu qu'il ne peut fournir des renseignements à la Cour en raison des articles 62 et 65 de la Loi, car la demande est fondée non pas sur la *Loi sur l'accès à l'information*, mais sur la *Loi sur la Cour fédérale*. Le Commissaire a ajouté que, compte tenu des dispositions de la Loi et de certaines décisions que la Cour suprême du Canada a rendues, la Cour fédérale ne peut exiger la production de ces renseignements conformément aux *Règles de la Cour fédérale* (1998). Qui plus est, le Commissaire à l'information a allégué que le procureur général ne peut, en droit, avoir accès aux transcriptions confidentielles et que l'argument lié à la Charte que les demandeurs ont invoqué n'exigeait pas la production de celles-ci.

La Cour a statué qu'il n'existait pas suffisamment d'éléments de preuve communs pour justifier la consolidation des 30 demandes et que le Commissaire à l'information subirait un préjudice sérieux si les demandes étaient consolidées. Plus précisément, la Cour a décidé que les demandeurs pourraient améliorer leur position en obtenant indirectement la communication d'une preuve dont ils n'avaient pas établi la nécessité dans ces demandes, ce qui serait contraire à l'esprit et à la lettre des dispositions relatives à la confidentialité de la *Loi sur l'accès à l'information*. La Cour a ordonné que les demandes soient classées en sept catégories qui seront entendues l'une à la suite de l'autre.

En ce qui a trait à la production des transcriptions confidentielles, la Cour a ordonné au Commissaire à l'information de déposer ses transcriptions confidentielles dans quatre des sept groupes de demandes. La Cour a conclu, notamment, que la Loi n'empêchait pas un tribunal d'obtenir une transcription confidentielle; par conséquent, il n'y avait pas de conflit entre les règles 317 et 318 et les dispositions de la Loi qui concernent la confidentialité. Même si

la Cour a jugé que les demandeurs n'avaient désigné que certaines parties des transcriptions à titre de parties pertinentes quant au sort des demandes en question, elle a ordonné que la totalité des transcriptions en question soit déposée. De plus, elle a ordonné la production des transcriptions dans un groupe de trois demandes qui n'étaient pas visées par les règles 317 et 318 des *Règles de la Cour fédérale* (1998) et que le Commissaire à l'information a présentées pour demander à la Cour de décider si le gouvernement du Canada pouvait refuser à bon escient de fournir des renseignements que le Commissaire à l'information demandait au cours de ses enquêtes privées. (Voir les pages 88 et 89 pour de plus amples détails.) Le Commissaire a interjeté appel de cette décision concernant le dépôt des transcriptions confidentielles.

Dans sa requête, qui a été entendue en même temps, le Commissaire a demandé le retrait du cabinet Borden Ladner Gervais LLP à titre d'avocats inscrits au dossier. Le Commissaire craignait en effet que les avocats ne puissent représenter de façon satisfaisante les témoins et Sa Majesté en même temps sans se voir contraints de respecter des obligations contradictoires en matière de confidentialité à l'endroit des témoins. De l'avis du Commissaire, Sa Majesté, représentée par le procureur général, n'a pas le droit d'être informée des éléments de preuve qui concernent exclusivement certains témoins qui sont des employés de l'État.

Au même moment, le Commissaire a également demandé à la Cour de radier le procureur général comme demandeur dans les demandes de contrôle judiciaire en cause. Le Commissaire a soutenu que le procureur général, qui représente Sa Majesté, n'est ni une partie touchée par l'objet de ces demandes ni une partie nécessaire à leur règlement.

Les demandes visant à obtenir le retrait de certains avocats comme avocats inscrits au dossier et à radier le procureur général du Canada comme partie ont été rejetées. La Cour a conclu que les ordonnances de confidentialité du Commissaire à l'information protégeaient de façon satisfaisante la nature confidentielle de l'enquête du Commissaire et permettaient d'éviter que des renseignements confidentiels soient fournis au procureur général du Canada.

En ce qui a trait à la qualité pour agir, la Cour a statué qu'« en plus de demander des réparations dans toutes les demandes ici en cause conformément à l'obligation qui lui incombe de protéger l'intérêt public, le procureur général agit également en vertu du pouvoir qu'il possède lorsqu'il 'est chargé des intérêts de la Couronne et des ministères dans tout litige où ils sont parties' ». De plus, la Cour a ajouté que le procureur général ne cherchait pas à avoir accès à des renseignements confidentiels, mais plutôt à faire examiner par un tribunal certains renseignements confidentiels afin de déterminer s'il y a eu abus de pouvoir de la part du Commissaire à l'information. Le procureur général sollicitait le contrôle judiciaire du rôle procédural qui incombe au Commissaire à l'information et avait donc le droit, selon la Cour, de présenter les demandes de contrôle judiciaire en cause.

La Cour a proposé une solution visant à préserver les ordonnances de confidentialité du Commissaire à l'information en permettant à l'avocat du procureur général de prendre connaissance des transcriptions confidentielles, en conformité avec les

ordonnances de confidentialité du Commissaire à l'information.

Mertie Anne Beatty et al. c. Le chef statisticien et al

T-178-02
Section de première instance

Cette demande, qui a été déposée le 5 février 2002 en application de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*, visait à obtenir une ordonnance exigeant le transfert des données relatives au recensement de 1906 de Statistique Canada aux Archives nationales. Le demandeur aurait le droit d'obtenir la communication des documents s'ils étaient détenus par les Archives nationales. Le Commissaire à l'information a été désigné à titre de défendeur, même s'il ne détient pas le pouvoir d'exiger la divulgation des documents. Le Commissaire à l'information soutient qu'il a été désigné à tort à titre de défendeur, puisqu'aucune ordonnance ou réparation n'est demandée contre lui dans cette affaire.

Le Commissaire en tant qu'intervenant

Le procureur général du Canada et al.* c. *Babcock et al.

CSC 28091
Cour suprême du Canada

Le 25 mai 2001, le Commissaire à l'information a présenté une demande visant à obtenir l'autorisation d'intervenir dans cet appel devant la Cour suprême du Canada. Le 18 juin 2001, le Commissaire à l'information a obtenu l'autorisation d'intervenir dans cette affaire, qui porte sur l'interprétation de l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada* au sujet de la validité d'un certificat dans lequel le greffier du Conseil privé a attesté qu'un document donné constitue un document confidentiel du Cabinet.

Voici les faits à l'origine de ce litige.

Le 6 juin 1990, le Conseil du Trésor a décidé d'autoriser le paiement d'une rémunération plus élevée aux avocats du ministère de la Justice à Toronto. Babcock et les autres avocats de Vancouver ont soutenu que, par suite de cette décision, l'augmentation salariale leur a été refusée et que, depuis 1990, ils ont touché une rémunération inférieure à celle de conseillers juridiques qui appartiennent aux mêmes catégories, qui exécutent des tâches équivalentes d'une valeur équivalente et qui ont des responsabilités équivalentes à Toronto. Babcock et al ont engagé une action devant la Cour suprême de la Colombie-Britannique afin d'obtenir une réparation par suite du traitement discriminatoire reproché. Le 20 août 1998, au cours de l'action engagée devant la Cour suprême de la Colombie-Britannique, le greffier du Conseil privé a attesté, en vertu de l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada*, que 51 documents constituaient des documents confidentiels du Conseil privé de la Reine et s'est opposé à leur communication. Sa Majesté avait déjà divulgué une partie de ces 51 documents à l'autre partie.

Saisi de la requête de Babcock et al portant communication de tous les documents énumérés dans le certificat, le juge en chambre a décidé que l'article 39 s'appliquait à l'instance et était valable au plan constitutionnel. Il a refusé de mettre en doute la validité des certificats, même si ceux-ci concernaient des documents déjà divulgués.

En appel, la Cour a statué majoritairement qu'il y avait eu renonciation à la protection de l'article 39 à l'égard de tous les documents visés par le

certificat et a ordonné la communication des documents en question. La Cour a également statué que le certificat était irrégulier, parce qu'il ne suffisait pas qu'un certificat fondé sur l'article 39 décrive les documents du Cabinet en reprenant simplement le libellé de cette disposition. Le procureur général a obtenu l'autorisation d'interjeter appel de cette décision devant la Cour suprême du Canada.

Le Commissaire à l'information a demandé et obtenu l'autorisation d'intervenir dans le litige. Compte tenu de l'expérience qu'il a vécue relativement à la façon dont le greffier du Conseil privé applique l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada*, le Commissaire a soutenu que la Cour ne devrait pas interpréter cette disposition comme un obstacle absolu au contrôle judiciaire des certificats établis en application de cet article.

Le Conseil canadien des fabricants des produits du tabac, A et B (confidentiel)* c. *Le ministre du Revenu national, le Commissaire à l'information du Canada et Robert Cunningham

T-877-00
Section de première instance

(Voir la page 137 du rapport annuel 2000-2001 pour de plus amples détails.)

Cette demande de contrôle judiciaire est en état depuis mai 2001, mais aucune date d'instruction n'a encore été fixée. Le résultat sera communiqué dans le prochain rapport annuel.

Affaires auxquelles le Commissaire à l'information n'était pas partie

Atlantic Prudence Fund Corp.* c. *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)

2001 CFPI 556, nos du greffe :
IMM 2294-96, IMM-2296-96
et IMM-2297-96
Section de première instance de la Cour fédérale, juge Hugessen, 12 avril 2001

Nature de la procédure

Il s'agit d'une requête priant la Cour d'ordonner à son administrateur d'envoyer au Commissaire à l'information une lettre lui demandant d'accélérer le traitement d'une plainte déposée par Atlantic Prudence Fund Corp.

Faits

Ayant présenté des demandes de contrôle judiciaire relativement à certaines décisions prises par le ministre sous le régime de la *Loi sur l'immigration*, Atlantic Prudence a fait une demande de communication de certains documents dont elle avait besoin aux fins de la procédure. En réponse à cette demande, le ministre a invoqué des exemptions pour refuser la communication de passages de certains des documents demandés. Atlantic Prudence a déposé une plainte devant le Commissaire à l'information. Mécontente du temps pris par ce dernier pour effectuer l'enquête sur sa plainte, Atlantic Prudence a demandé à la Cour saisie de sa demande de contrôle judiciaire d'ordonner à son administrateur d'écrire au Commissaire à l'information.

Question soumise à la Cour

La Cour a-t-elle compétence pour rendre une telle ordonnance?

Conclusions

Indiquant qu'il ne conviendrait pas qu'elle « tente de faire appel à ses pouvoirs "de persuasion" envers un fonctionnaire dont les décisions pourraient éventuellement faire l'objet d'un examen devant elle », la Cour n'a pas examiné la question de la compétence. Elle a cependant indiqué qu'ordonner à l'administrateur d'envoyer une lettre comme on lui demandait de le faire « porterait atteinte à l'indépendance même qui fait nécessairement partie de la fonction du Commissaire et de sa crédibilité. Cela constituerait un mauvais usage du pouvoir de la Cour. »

Décision

La requête a été rejetée.

Rubin c. Canada (Ministre des Affaires étrangères et du Commerce international)

2001 CFPI 440, nº du greffe : T-2304-98
Section de première instance de la Cour fédérale, juge Blanchard, 7 mai 2001

Nature de la procédure

Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire fondée sur l'article 41 et visant la décision du ministre des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) de refuser la communication de documents concernant la vente de réacteurs nucléaires par Énergie atomique Canada Limitée (EACL) à la Chine.

Faits

En réponse à une demande de communication de certains documents concernant la vente de réacteurs nucléaires à la Chine, le MAECI a refusé de communiquer un « rapport d'analyse » en invoquant les exemptions prévues aux paragraphes 20(1) et 13(1) de la Loi. Le MAECI a aussi fait savoir à l'auteur de la demande qu'il ne pouvait pas lui communiquer un rapport appelé le « rapport de Shanghai » parce que celui-ci avait été retourné à EACL. L'auteur de la demande a porté plainte auprès du Commissaire, lequel a maintenu la décision du MAECI. Après que la présente demande de contrôle judiciaire a été présentée, le gouvernement chinois a consenti à la communication du « rapport d'analyse » conformément à l'alinéa 13(2)a) de la Loi.

Questions soumises à la Cour

1. Malgré la communication du « rapport d'analyse », la Cour peut-elle donner des directives correctives au MAECI concernant la communication tardive du rapport?

2. Le « rapport de Shanghai » relevait-il du MAECI lorsque la demande de communication a été faite et devrait-il être déposé aux Archives nationales?

Conclusions

La Cour a indiqué très clairement qu'« il n'appartient pas à la Cour de donner des directives [au MAECI] en l'absence de refus continu de [sa] part de communiquer les documents ». Elle a fait remarquer que les articles 41 et 49 « exigent tous les deux, comme condition préalable à leur application, que l'institution fédérale refuse de communiquer le document en cause ». Elle a ajouté que « lorsque l'accès a été obtenu, la Cour ne peut accorder aucune autre réparation ».

Se fondant sur l'arrêt rendu par la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Société canadienne des postes* c. *Canada*, [1995] 2 C.F. 110, la Cour a ensuite fait remarquer que l'expression « relevant de » n'est pas définie dans la Loi et qu'« il faut déterminer si un document relève d'une institution fédérale selon

les faits propres à chaque espèce », sans appliquer de critère limitatif quant à la façon dont l'information a été utilisée par un ministère pendant une période limitée. Ce qui importe, selon la Cour, c'est que le ministère n'« a plus la possession physique [du document] ». Bien qu'elle n'approuvait pas « le comportement [du MAECI] qui n'a pas respecté la *Loi sur les Archives nationales* », la Cour a conclu que ce comportement n'avait aucune incidence sur la demande de contrôle judiciaire déposée en vertu de l'article 41 de la Loi.

Décision

La demande de contrôle judiciaire a été rejetée.

Imperial Consultants Canada Ltd.* c. *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)

2001 CFPI 1107, nº du greffe : T-2158-98
Section de première instance de la Cour fédérale, juge Hansen, 10 octobre 2001

Nature de la procédure

Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire, présentée en vertu de l'article 41, visant la décision du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration (CIC) de refuser de communiquer certains documents faisant l'objet des exceptions prévues aux articles 13 à 16, 19 à 21 et 23 de la Loi.

Faits

En réponse à une demande de communication, CIC a communiqué à Imperial Consultants 813 pages, dont 140 pages avaient été supprimées en partie, et a refusé de communiquer 211 pages. Au cours de l'enquête du Commissaire à l'information, CIC a communiqué, le 18 juin 1998, 155 autres pages, dont certaines étaient communiquées en partie. À la suite de négociations entre le Commissaire à l'information et CIC, celui-ci a communiqué, le 26 septembre 1998, 26 autres pages qu'il avait jusque-là refusé de transmettre en vertu de l'article 17 de la Loi. Le Commissaire à l'information a fait rapport sur les conclusions de son enquête et a fait savoir à Imperial Consultants qu'elle avait reçu tous les documents auxquels elle avait droit. Imperial Consultants a déposé une demande de contrôle judiciaire le 19 novembre 1998. Trois jours avant l'audience, CIC a communiqué d'autres documents protégés.

Question soumise à la Cour

Les documents que CIC a refusé de communiquer font-ils l'objet d'une exception?

Conclusions

Après avoir passé longuement en revue les principes juridiques applicables à la procédure visée à l'article 41 au regard des documents dont CIC a refusé la communication en raison des dispositions impératives des alinéas 13(1)a) et 20(1)c), la Cour a jugé que CIC s'était « acquitté du fardeau d'établir que ces renseignements » étaient visés par les dispositions pertinentes de la Loi.

Pour ce qui est des documents dont la communication a été refusée en raison des dispositions facultatives de la Loi, à savoir l'alinéa 14a), le paragraphe 15(1), les alinéas 16(1)a), b) et c), le paragraphe 19(1), les alinéas 20(1)a) et b) et l'article 23, la Cour était « convaincue que les renseignements » faisaient partie de la catégorie de renseignements visés par les dispositions pertinentes.

Finalement, la Cour a envisagé la communication des renseignements qui avaient été retranchés d'un document en vertu du paragraphe 15(1) parce que CIC « n'a pas démontré que la divulgation de

l'information protégée risquerait de causer un préjudice à la conduite des affaires internationales ».

Décision

La demande de contrôle judiciaire a été rejetée, sauf pour ce qui est du document qui avait auparavant été exempté en vertu du paragraphe 15(1), lequel a été renvoyé au ministre pour qu'il l'examine de nouveau.

PriceWaterhouseCoopers, LLP* c. *Canada (Ministre du Patrimoine canadien)

2001 CFPI 1040, nº du greffe : T-1785-99
Section de première instance de la Cour fédérale, juge Campbell, 20 septembre 2001

Nature de la procédure

Il s'agit d'une demande présentée en vertu de l'article 44 dans le but d'obtenir une ordonnance empêchant le ministre de communiquer deux rapports produits par PriceWaterhouseCoopers (PWC).

Faits

Patrimoine canadien a eu recours aux services de PWC pour qu'elle examine et analyse les documents utilisés aux fins de la soustraitance ou de l'« impartition » d'éléments de son travail et qu'elle recommande les modifications à y apporter. Cette tâche a été exécutée dans le cadre d'une relation ayant comme caractéristique fondamentale la confidentialité totale de deux rapports résultant de l'exécution de la tâche qui ont été produits par PWC.

Dans l'exécution de cette tâche, PWC avait utilisé ses propres méthodologies privatives qu'elle avait élaborées sur une longue période de temps et qui avaient toujours fait l'objet de la plus stricte confidentialité. Lorsqu'elle avait employé les méthodologies et analyses privatives dans l'exécution d'autres tâches, PWC avait toujours veillé à assurer la confidentialité des documents qui en étaient tirés ainsi qu'à garantir le maintien de la confidentialité et à empêcher la communication de ces documents à qui que ce soit, à part le client.

Selon PWC, la communication du *First Draft Report* et du *Review Update* nuirait à sa compétitivité en permettant à un concurrent de désosser les moyens et analyses qu'elle utilise dans ses tâches ou de procéder par déduction en vue de déterminer ces moyens et analyses.

Question soumise à la Cour

Déterminer si les deux rapports contenaient des secrets industriels et constituaient, de ce fait, des documents protégés par le paragraphe 20(1) de la Loi.

Conclusions

Se servant de la définition de « secret industriel » établie par la Cour fédérale dans *Société Gamma Inc.* c. *Canada (Secrétaire d'État)*, [1994] A.C.F. nº 589, la Cour a statué que « compte tenu de la preuve, il est également certain que PWC et Patrimoine canadien gardaient très jalousement les renseignements en cause » et que PWC considérait que la valeur des réalisations attendues était « si unique en son genre ou si 'particulière' qu'il était possible de présumer que leur simple divulgation [...] causerait un préjudice financier d'une ampleur indéterminée ». La Cour a aussi fait remarquer que les renseignements contenus dans les deux rapports pouvaient « prouver la méthodologie » et a indiqué que le travail effectué était « un renseignement de caractère technique » et qu'il comportait des « renseignements techniques ».

La Cour a statué que les deux rapports contenaient des « secrets industriels » et des « renseignements commerciaux ». Étant donné la mesure dans laquelle PWC avait cherché à assurer la confidentialité des renseignements techniques et commerciaux en cause, la Cour a conclu qu'il était clair que ces renseignements n'étaient absolument pas accessibles au public et que PWC avait « toujours traité les renseignements contenus dans les rapports ici en cause comme étant de nature confidentielle ». La Cour a conclu par conséquent que les documents satisfaisaient aux conditions des alinéas 20(1)a), b) et c) et qu'ils étaient exemptés de communication.

Décision

La demande de contrôle judiciaire a été accueillie au motif que la preuve démontrait que, si elle était divulguée, la méthodologie employée par PWC pourrait être vérifiée au moyen d'un désossement des rapports.

Rubin* c. *Canada (Ministre de la Santé)

2001 CFPI 929, nº du greffe : T-2408-98
Section de première instance de la Cour fédérale, juge Nadon, 21 août 2001

Nature de la procédure

Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire présentée en vertu de l'article 41 et visant le refus de Santé Canada de communiquer en entier un document parce qu'il renfermait des renseignements visés aux alinéas 20(1)b) et c) de la Loi.

Faits

Saisi d'une demande de communication d'un rapport intitulé *Special Review on the Safety of Calcium Channel Blockers*, Santé Canada a d'abord fourni une version révisée du rapport. Cette version avait été créée pour diffusion publique en avril 1997, après que des personnes eurent demandé le rapport. Elle n'avait pas été préparée dans le contexte d'une demande de communication formulée en vertu de la Loi, ni en réponse à pareille demande.

Santé Canada a accepté, au cours d'une enquête menée relativement à une plainte déposée auprès du Commissaire à l'information, de procéder à une deuxième révision du rapport. Le ministère a communiqué avec tous les tiers touchés par la communication du rapport, ainsi qu'avec le gouvernement australien. Dans les mois qui ont suivi, Santé Canada a fourni à l'auteur de la demande une deuxième version du rapport en l'informant du fait que certains renseignements n'avaient pas été communiqués parce qu'ils faisaient l'objet des exceptions prévues aux alinéas 20(1)b) et c). Le Commissaire à l'information a fait rapport sur les résultats de son enquête et a conclu que le refus de communiquer les renseignements était justifié par l'alinéa 20(1)b). Avant que l'affaire ne soit soumise à la Cour, Santé Canada a aussi invoqué l'article 13 de la Loi pour justifier son refus de communiquer les renseignements demandés.

Questions soumises à la Cour

1. Renseignements confidentiels. Le refus de Santé Canada de communiquer certaines parties du rapport demandé en application des alinéas 20(1)b) et c) de la Loi était-il justifié?

2. Intérêt public. Le ministre a-t-il exercé correctement le pouvoir discrétionnaire que lui confère le paragraphe 20(6) de la Loi?

3. Renseignements obtenus à titre confidentiel. Santé Canada pouvait-il invoquer l'alinéa 13(1)a) de la Loi même s'il ne l'avait pas fait devant le Commissaire à l'information?

Conclusions

1. Après avoir souligné que la question de savoir si les renseignements sont confidentiels doit être tranchée objectivement, en tenant compte de leur teneur et de leur but ainsi que du contexte dans lequel ils ont été préparés et communiqués, la Cour a indiqué que Santé Canada « ne doit pas seulement démontrer que les tiers traitent les renseignements de façon constante comme des renseignements confidentiels, mais aussi que les deux parties les ont gardés confidentiels ». Après avoir examiné avec soin les documents, la Cour en est arrivée à la même conclusion que le Commissaire à l'information : Santé Canada « a agi correctement en refusant la communication en vertu de l'alinéa 20(1)b) ». La Cour a ajouté que, compte tenu de cette conclusion, il n'était pas nécessaire qu'elle tranche les arguments fondés sur l'alinéa 20(1)c).

2. La Cour a indiqué que le ministre avait « le pouvoir discrétionnaire, en vertu du paragraphe 20(6) [et de l'article 25] de la Loi, de communiquer des renseignements si l'intérêt public le demande ». Par contre, « il n'a pas l'obligation ni le devoir de le faire ». La Cour a ajouté qu'en l'absence de preuve de mauvaise foi de la part de Santé Canada le ministère « a exercé correctement son pouvoir discrétionnaire en décidant de ne pas communiquer les renseignements en vertu du paragraphe 20(6) de la Loi ».

3. La Cour a dit que, selon l'alinéa 10(1)b) de la Loi, « en cas de refus de communication totale ou partielle d'un document demandé, le responsable de l'institution fédérale doit mentionner dans l'avis donné à l'auteur de la demande la disposition précise de la Loi sur laquelle se fonde le refus ». La Cour a ajouté que l'article 10 indique que la disposition sur laquelle se fonde le refus de l'institution « doit être révélée à l'auteur de la demande avant que la plainte soit déposée auprès du Commissaire à l'information ». En l'espèce toutefois, étant donné que le ministère n'avait pas invoqué l'alinéa 13(1)a) de la Loi au moment de l'enquête du Commissaire à l'information, Santé Canada « ne pouvait pas, quelques mois plus tard, avoir soudainement recours à nouveau à cette disposition ». Par conséquent, Santé Canada n'était « pas autorisé à invoquer l'article 13 de la Loi » devant la Cour.

Décision

Ayant conclu que le refus de Santé Canada de communiquer les renseignements était justifié, la Cour a rejeté la demande.

Jacques Whitford Environment Ltd.* c. *Canada (Ministre de la Défense nationale)

2001 CFPI 929, nº du greffe : T-1785-99
Section de première instance de la Cour fédérale, juge O'Keefe, 30 mai 2001

Nature de la procédure

Il s'agit d'une demande présentée en vertu de l'article 44 à l'égard de la communication d'une proposition spontanée contenant notamment une description de la méthodologie proposée.

Faits

Jacques Whitford Environment Limited (JWE) a soumis une proposition spontanée au MDN. Cette proposition contenait notamment une description de la méthodologie qui serait utilisée pour répondre au présumé besoin du MDN. Ce dernier n'a pas accepté la proposition. Il a toutefois lancé un peu plus tard un appel de propositions abrégées pour des travaux semblables à ceux qui étaient prévus dans la proposition spontanée. La proposition

abrégée ne renfermait pas une description de la méthodologie à employer. En réponse à une demande de communication, le MDN a d'abord refusé de communiquer la proposition spontanée. Au cours de l'enquête du Commissaire à l'information qui a suivi, le MDN a fait savoir à l'auteur de la demande que, faute de raison satisfaisant aux critères énoncés au paragraphe 20(1), il avait décidé de divulguer la proposition.

Questions soumises à la Cour

1. Les documents ont-ils été exemptés à juste titre de la communication en vertu de l'alinéa 20(1)b)?

2. La divulgation de la proposition spontanée risquait-elle vraisemblablement de causer des pertes financières appréciables à la demanderesse ou de nuire à sa compétitivité au sens de l'alinéa 20(1)c) de la Loi?

3. À moins que la proposition spontanée ne soit soustraite en entier à l'obligation de communication, certains des renseignements devraient-ils être retranchés du document en question et être communiqués?

Conclusions

1. Les parties ont convenu à l'audience que les renseignements contenus dans les documents demandés étaient des renseignements financiers ou commerciaux qui avaient été fournis à une institution fédérale par un tiers et qui avaient été traités de manière confidentielle de façon constante par le tiers. Pour déterminer si toutes les conditions de l'alinéa 20(1)b) étaient remplies, la Cour devait décider si le document en question était de nature confidentielle. Le juge a conclu que certains des renseignements étaient confidentiels parce qu'ils « ne peuvent être obtenus de sources auxquelles le public a autrement accès, ou ne peuvent être obtenus par observation ou par étude indépendante par un simple citoyen agissant de son propre chef ».

2. La Cour n'était pas « convaincue que la preuve soumise permet au document de respecter les conditions requises pour être soustrait à l'obligation de communication en vertu de l'alinéa 20(1)c) ».

3. Avec l'accord de la demanderesse, la Cour a ordonné, en s'appuyant sur l'article 51 de la Loi, que les renseignements contenus dans la proposition spontanée qui n'étaient pas visés par une exception soient communiqués.

Décision

Étant donné que des renseignements ont été considérés comme confidentiels et ont été exemptés de la communication en application de l'alinéa 20(1)b), la demande a été accueillie en partie. Par ailleurs, la Cour a conclu que la proposition spontanée ne satisfaisait pas aux exigences de l'alinéa 20(1)c) et que les renseignements qu'elle contenait qui n'étaient pas visés par une exception devaient être communiqués.

Siemens Canada Ltée* c. *Canada (Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux)

2001 CFPI 1202, nº du greffe : T-587-00
Section de première instance de la Cour fédérale, juge McKeown, 5 novembre 2001

Nature de la procédure

Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire présentée en vertu de l'article 44 et visant la décision du MDN de communiquer des documents concernant la proposition de Siemens qui avait été retenue dans le cadre d'une demande de propositions relatives à la

fourniture de soutien en service sur les navires des classes Halifax et Iroquois.

Faits

Après l'adjudication du contrat à Siemens, l'un des soumissionnaires non choisis a présenté une demande de communication des documents en possession de TPSGC qui concernaient la participation de Siemens au processus d'invitation à soumissionner. Siemens s'est opposée à la communication des documents pour le motif, entre autres, qu'une telle communication contreviendrait à l'article 30 de la *Loi sur la production de défense* (LPD), qui prévoit notamment que « les renseignements recueillis sur une entreprise dans le cadre de la présente loi ne peuvent être communiqués sans le consentement de l'exploitant de l'entreprise ». L'article 30 de la LPD est une disposition sur la confidentialité qui est protégée par l'article 24 de la *Loi sur l'accès à l'information*. Après avoir examiné les arguments avancés par Siemens au soutien de son opposition, TPSGC a décidé que les documents étaient exemptés en partie seulement en vertu du paragraphe 19(1) et des alinéas 20(1)b) et c), et que le paragraphe 24(1) ne s'appliquait pas. Pour ce qui est de la question de la LPD, TPSGC a décidé que l'article 30 ne s'appliquait pas aux documents de Siemens en question parce que ces documents faisaient partie de l'invitation à soumissionner et non du contrat.

Question soumise à la Cour

L'article 24 de la *Loi sur l'accès à l'information* interdisait-il la communication des documents par le jeu de l'article 30 de la LPD?

Conclusions

La Cour a statué que « dans la présente affaire, les renseignements ont été recueillis "dans le cadre de la présente loi (LPD)", puisque le ministre est investi du pouvoir d'acquérir des fournitures et de prendre toute autre mesure qu'il juge accessoire à de telles fournitures [...] Il ne me semble pas pertinent que les renseignements en question fassent partie du contrat lui-même ou aient été recueillis en tant que condition requise du contrat. Ils ont tous été recueillis par le ministre en vertu du pouvoir que lui confère la Loi. Une fois que le contrat est visé par la LPD, l'article 30 ne fait pas de distinction entre les documents qui faisaient partie du contrat et les documents qui faisaient partie de l'invitation à soumissionner. » Par conséquent, la Cour a conclu que « les documents ne devraient pas être communiqués puisque la demanderesse n'a pas donné son consentement ».

Décision

La demande de contrôle judiciaire a été accueillie.

Blank* c. *Canada (Ministre de l'Environnement)

2001 CAF 374, nº du greffe : A-608-00
Cour d'appel fédérale, juges Strayer, Linden et Sharlow, 3 décembre 2001

Nature de la procédure

Il s'agit d'un appel d'une ordonnance rendue par la Section de première instance en réponse à une demande fondée sur l'article 41.

Faits

M. Blank et sa société, Gateway Industries, ont demandé des documents relevant du ministre de l'Environnement. Les documents se rapportaient à l'enquête effectuée en vertu de la *Loi sur les pêches* relativement à des effluents qui auraient été rejetés dans la Red River par une usine de papier située à Winnipeg qui était exploitée

par Gateway et lui appartenait, et aux accusations criminelles déposées à la suite de cette enquête. Certaines des accusations ont été annulées. Mécontente des documents qui lui ont été communiqués dans le cadre de la procédure relative aux accusations criminelles, Gateway a exercé le droit d'accès prévu par la *Loi sur l'accès à l'information*. Certains des documents ont été communiqués en entier, d'autres, en partie. D'autres encore ont été refusés parce qu'ils étaient visés par diverses exceptions prévues par la Loi. Bien qu'il ait rejeté la plainte, le Commissaire à l'information a effectué une enquête au cours de laquelle il a examiné environ 7 655 pages de documents.

M. Blank a présenté une demande de contrôle judiciaire à la Section de première instance en vertu de l'article 41 relativement au refus du ministre de communiquer certains documents. Avant que l'audience devant la Section de première instance n'ait lieu, le nombre de documents en cause a été réduit à 544 pages et à une bande vidéo. Le juge de première instance a accueilli la demande en partie et a ordonné la communication totale ou partielle de 153 autres pages. Environ 113 pages ou parties de page étaient en cause en appel. On prétendait que 112 de ces pages étaient protégées par l'exception prévue à l'article 23 (secret professionnel de l'avocat).

Questions soumises à la Cour

1. Certains des documents compris dans les dossiers demandés étaient des lettres ou des notes de service qui faisaient référence à des pièces jointes ou à d'autres documents dont certains ne se trouvaient pas dans les dossiers. Comment ces documents, qui étaient incorporés par renvoi dans les documents demandés, devraient-ils être traités?

2. Dans quelle mesure le droit d'un accusé de recevoir communication de la preuve, qui est prévu par le droit criminel, est-il pertinent dans une procédure régie par la *Loi sur l'accès à l'information*?

3. La règle des prélèvements prévue à l'article 25 s'applique-t-elle aux documents à l'égard desquels une exemption est revendiquée en vertu de l'article 23 (secret professionnel de l'avocat)?

4. En ce qui concerne les 112 pages qui, selon le ministre, étaient protégées par le secret professionnel de l'avocat, le juge de première instance a-t-il évalué correctement l'application des articles 23 et 25?

Conclusions

1. La Cour d'appel n'était pas d'avis que les pièces jointes ou autres documents manquants devaient être traités comme s'ils faisaient partie des demandes de communication. La Cour a fait remarquer que le Commissaire à l'information, qui avait mené une enquête sur l'affaire, avait conclu que tous les documents faisant partie de la demande avaient été identifiés et qu'ils avaient été communiqués ou que leur communication avait été refusée en vertu d'une exception précise. Les appelants n'ont produit aucune preuve contredisant la conclusion du Commissaire. En conséquence, cet argument a été rejeté.

2. La Cour d'appel a convenu que le droit à la communication de la preuve prévu par la common law et reconnu par la Cour suprême dans l'arrêt *Stinchcombe* [1991] est un droit qui doit être administré par les tribunaux ayant compétence en matière criminelle. La Cour a toutefois ajouté qu'en tentant d'appliquer les règles de l'arrêt *Stinchcombe* dans des procédures régies par la *Loi sur l'accès à l'information* on

invitait le Commissaire à l'information et, en définitive, la Cour, à essayer de prévoir les décisions qui devraient être rendues par un tribunal criminel ou d'examiner les décisions qui avaient déjà été rendues par un tel tribunal. En déterminant si la communication avait été faite de manière appropriée conformément à la *Loi sur l'accès à l'information*, le Commissaire à l'information et la Cour fédérale devraient tenir compte seulement de la Loi et de la jurisprudence orientant son application et son interprétation. Les dispositions législatives exigeant la communication de la preuve dans des procédures criminelles ne peuvent ni restreindre ni élargir l'étendue de la communication exigée par la *Loi sur l'accès à l'information*.

3. Selon la Cour d'appel, un document protégé par le secret professionnel de l'avocat est assujetti à la disposition sur les prélèvements de l'article 25, lequel précise qu'il s'applique « nonobstant les autres dispositions de la présente loi ». La Cour a indiqué que, si un document renferme à la fois une communication qui est protégée par le secret professionnel de l'avocat et des renseignements qui ne sont pas ainsi protégés, le ministre ne peut refuser la communication de ces derniers.

4. En général, une partie qui conteste en cour le secret professionnel de l'avocat obtient des précisions au sujet des documents et non les documents eux-mêmes. Ainsi, les documents sont examinés en détail seulement par le tribunal, en première instance comme en appel. Après avoir examiné les 112 documents en litige, la Cour d'appel a conclu que, sauf dans un cas, ces documents étaient des lettres ou des notes de service constituant des communications entre un avocat et son client. La Cour a accepté de manière générale la communication partielle de renseignements généraux qui étaient contenus dans les documents et qui permettaient de les identifier (p. ex. la description du document, p. ex. « note de service », le numéro de dossier interne, le nom, le titre et l'adresse de la personne à qui il a été communiqué, le préambule et les dernières phrases d'une communication qui ne sont généralement pas importants, et la signature). À moins que ces renseignements généraux ne soient eux-mêmes protégés par le secret professionnel de l'avocat, leur communication partielle permettait aux parties de savoir qu'une communication est intervenue entre certaines personnes à un certain moment et sur un certain sujet, mais rien de plus.

Décision

La Cour d'appel a statué que Gateway avait le droit d'obtenir la communication de la copie d'une lettre envoyée par un fonctionnaire d'Environnement Canada à la ville de Winnipeg. Elle a toutefois rejeté l'appel pour ce qui est des autres questions.

Merck Frosst Canada Inc.* c. *Canada (Ministre de la Santé nationale)

2002 CAF 35, nº du greffe : A-542-00
Cour d'appel fédérale, juges Richard, Stone et Evans, 24 janvier 2002

Nature de la procédure

Il s'agit d'un appel interjeté par Merck Frosst relativement à une ordonnance de la Section de première instance de la Cour fédérale rejetant une demande présentée en vertu de l'article 44 de la Loi.

Faits

Merck Frosst a d'abord présenté à la Section de première instance une demande fondée sur l'article 44 de la Loi visant la décision du ministre de communiquer certains documents en

sa possession que l'entreprise avait soumis à Santé Canada dans le cadre de sa présentation de drogue nouvelle, au motif que ces documents étaient soustraits à la communication par les alinéas 20(1)a), b) et c) de la Loi.

Question soumise à la Cour

À l'audience, Merck Frosst s'est-elle acquittée de son fardeau de prouver que certains renseignements concernant la composition chimique et la fabrication du médicament étaient des renseignements de nature confidentielle au sens de l'alinéa 20(1)b) et ne pouvaient donc pas être divulgués par Santé Canada?

Conclusions

Après avoir rappelé que le juge du procès « avait examiné attentivement tous les documents pertinents dont il était saisi et les renseignements demandés dans le cadre des exceptions invoquées par Merck Frosst », la Cour d'appel a conclu que « le juge disposait de suffisamment d'éléments de preuve pour étayer la conclusion » que Merck Frosst ne s'était pas acquittée de « son fardeau de prouver que les renseignements concernant les données relatives à la composition chimique et à la fabrication étaient des "renseignements de nature confidentielle" » au sens de l'alinéa 20(1)b) de la Loi. La Cour a aussi statué qu'« en l'absence d'une erreur manifeste et dominante, il n'y a pas lieu de modifier en appel les conclusions factuelles du juge de première instance. Il n'y avait aucune erreur de ce genre en l'espèce. »

Décision

L'appel a été rejeté.

Wyeth-Ayerst Canada Inc.* c. *Canada (Procureur général)

2002 CFPI 133, nº du greffe : T-19-00
Section de première instance de la Cour fédérale, juge Hennegan,
5 février 2002

Nature de la procédure

Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire présentée en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

Faits

La demanderesse est une société pharmaceutique qui produit un traitement hormonal substitutif d'origine naturelle, vendu sous le nom commercial de « Premarin » , dont les principaux ingrédients actifs sont une famille d'hormones appelées « œstrogènes conjugués ». Après que Santé Canada a annoncé son intention de modifier les dispositions réglementaires de la *Loi sur les aliments et drogues* qui portent sur les œstrogènes conjugués afin de créer une norme unique applicable à tous les produits d'œstrogènes conjugués, qu'ils soient naturels ou synthétiques, Wyeth-Ayerst Canada (WAC) a répondu à l'invitation de présenter des observations. Une personne a présenté une demande en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* dans le but d'obtenir la communication des observations. Santé Canada a avisé WAC que ses observations étaient visées par la demande de renseignements. Prétendant que les documents demandés étaient de nature confidentielle et qu'elle serait désavantagée sur le plan commercial par leur communication, WAC s'est opposée à leur communication. Bien que l'identité de l'auteur de la demande n'ait pas été dévoilée, WAC a émis l'hypothèse qu'il s'agissait de l'un de ses concurrents, un fabricant d'œstrogènes conjugués, qui pouvait

bien ne pas avoir qualité pour demander la communication des documents en vertu du paragraphe 4(1) de la Loi.

Questions soumises à la Cour

1. L'auteur de la demande avait-il qualité pour demander la communication des documents?

2. Les documents en question sont-ils visés par l'exception prévue au paragraphe 20(1)?

Conclusions

1. Pour ce qui est de la qualité de l'auteur de la demande, la Cour a statué que le fonctionnaire de Santé Canada avait correctement évalué cette qualité en concluant que l'auteur de la demande « était autorisé par la Loi à présenter la demande ». Elle a ajouté ce qui suit : « Rien ne prouve que cette personne a tenu compte de facteurs non pertinents ou illégitimes dans son examen de l'admissibilité du requérant. » La Cour d'appel a ensuite conclu que la demanderesse n'avait pas établi que cette décision ne satisfaisait pas au critère de la « suffisance de la preuve ».

2. La Cour d'appel a rappelé que la norme de preuve exigée pour établir un droit à une exception prévue au paragraphe 20(1) est celle de la prépondérance des probabilités et a souligné que ce fardeau incombe à la demanderesse en tout temps. Elle a toutefois dit que « la preuve par affidavit qui a été déposée ne satisfait pas au critère applicable. Les affidavits sont rédigés en termes très généraux et de plus, ils sont fondés sur des opinions. [...] un affidavit fondé sur une opinion personnelle n'est pas un élément de preuve approprié. » Pour clarifier davantage la situation, la Cour a ajouté : « Lorsqu'un demandeur cherche à invoquer une exception prévue au paragraphe 20(1), il doit fournir une preuve claire que les circonstances dans lesquelles il se trouve entrent dans le cadre de l'une ou de plusieurs exceptions énumérées dans cette disposition. Lorsqu'un demandeur invoque la confidentialité comme motif d'exception de communication, ce motif doit être objectivement établi. [...] En l'espèce, les affidavits déposés par la demanderesse ne fournissent que des suppositions quant au préjudice probable. » En conclusion, elle a fait remarquer qu'à première vue à tout le moins « une bonne partie des renseignements dont la demanderesse refuse la divulgation font déjà partie du domaine public, soit en raison de divulgations antérieures faites par le Bureau, soit en raison de divulgations faites en rapport avec l'industrie pharmaceutique, tant au Canada qu'aux États-Unis ».

Décision

La demande de contrôle judiciaire a été rejetée.

Dekalb Canada Inc.* c. *Canada (Agriculture et Agroalimentaire)

2001 A.C.F. nº 32, nº du greffe : A-665-99
Cour d'appel fédérale, juges Desjardins, Décary et Noël, 8 janvier 2001

Nature de la procédure

Il s'agit d'un appel relatif à une ordonnance par laquelle la Section de première instance a rejeté une demande de contrôle fondée sur l'article 44 et visant la décision d'Agriculture Canada de communiquer des renseignements contenant les résultats d'essais d'échantillons de maïs hybride prélevés dans les locaux de Dekalb.

Faits

Au procès, Dekalb soutenait que les renseignements demandés étaient visés

à l'alinéa 20(1)c) de la *Loi sur l'accès à l'information* puisqu'il s'agissait de renseignements de tiers dont la divulgation risquerait vraisemblablement de causer des pertes ou des profits financiers appréciables au tiers en question. Elle affirmait que les renseignements concernaient l'essai de variétés de semences qui avaient été développées dans le cadre de ses travaux de recherche et de développement et que leur divulgation révélerait des secrets industriels. L'entreprise soutenait également que les renseignements étaient des renseignements scientifiques ou techniques de nature confidentielle, qu'ils n'avaient pas été communiqués au public et qu'ils nuiraient à la position qu'elle avait adoptée dans la poursuite s'ils étaient communiqués. Le ministère invoquait l'exception au paragraphe 20(1) prévue par le paragraphe 20(2) selon laquelle il ne pouvait pas refuser la communication d'un document donnant les résultats d'essais de produits ou d'essais d'environnement effectués par une institution fédérale ou pour son compte, sauf si les essais constituaient une prestation de services fournis à titre onéreux mais non destinés à une institution fédérale.

La Section de première instance a rejeté la demande au motif que le document en question était visé au paragraphe 20(2). Elle a aussi considéré que le document n'était pas visé au paragraphe 20(1) parce qu'il ne révélait pas des secrets industriels, mais donnait seulement les résultats d'une inspection effectuée par le gouvernement. Selon elle, le simple fait que l'auteur de la demande soit partie à une action contre Dekalb et puisse utiliser les renseignements contre cette entreprise ne faisait pas du document un document confidentiel.

Question soumise à la Cour

Le juge de première instance a-t-il commis quelque erreur que ce soit dans son interprétation du paragraphe 20(2) de la Loi?

Conclusions

Après avoir entendu les arguments, la Cour a conclu qu'elle n'était pas « convaincue que le juge des requêtes ait commis quelque erreur que ce soit dans l'interprétation du paragraphe 20(2) de la Loi [...], notamment à l'égard des "résultats d'essais de produits ou d'essais d'environnement effectués par une institution fédérale ou pour son compte" ». Elle a aussi souligné qu'Agriculture Canada s'était prévalue de l'autorité qui lui était conférée par les règlements d'application de la *Loi sur les semences* pour vérifier la qualité des semences de l'appelante. Selon elle, il s'agissait là de « résultats d'essais de produits » visés par la *Loi sur l'accès à l'information*.

Décision

L'appel a été rejeté.

Air Transat A.T. Inc.* c. *Transports Canada

2001 A.C.F. nº 108, nº du greffe : T-307-00
Section de première instance de la Cour fédérale, juge Rouleau, 30 janvier 2001

Nature de la procédure

Il s'agit d'une demande de contrôle présentée en vertu de l'article 44 et visant la décision de Transports Canada de communiquer des renseignements concernant des rapports d'inspection d'établissement.

Faits

Transports Canada a déposé un rapport après avoir procédé à une évaluation d'Air Transat afin de

vérifier si celle-ci respectait les normes imposées par le *Règlement canadien de l'aviation* concernant les opérations et l'entretien des aéronefs. En réponse à une demande de communication des documents concernant Air Transat, Transports Canada a fait savoir que le rapport d'inspection de 1999 allait être communiqué, à l'exception des renseignements protégés par le paragraphe 19(1) et l'alinéa 20(1)d). Selon Air Transat toutefois, le rapport était visé par l'exception prévue à l'alinéa 20(1)c) parce que sa divulgation risquerait vraisemblablement de lui causer des pertes ou des profits financiers appréciables ou de nuire à sa compétitivité. Transports Canada soutenait pour sa part que le rapport d'inspection constituait un document de l'administration fédérale assujetti à la Loi et qu'il ne remplissait donc pas la condition de confidentialité objective.

Questions soumises à la Cour

1. Le rapport d'inspection contenait-il des renseignements confidentiels faisant l'objet de l'exception prévue à l'alinéa 20(1)b)?

2. Le rapport d'inspection contenait-il des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de causer un préjudice à Air Transat au sens de l'alinéa 20(1)c)?

Conclusions

1. La Cour a indiqué qu'« il ne suffit pas qu'un document soit considéré comme un document de l'administration fédérale assujetti à la Loi pour conclure que le contenu du document ne peut tomber sous le coup de l'exception prévue à l'alinéa 20(1)b) ». Elle a pris soin d'ajouter cependant : « Il y a lieu de faire une distinction entre l'analyse faite par l'organisme gouvernemental à partir d'informations constatées au cours de l'inspection et l'information fournie directement par le tiers aux inspecteurs. En présence d'un rapport d'inspection, qui est par ailleurs un document de l'administration fédérale assujetti à la Loi, celui qui demande l'exception à la Loi devra prouver la nature confidentielle des renseignements initialement fournis en plus de démontrer la confidentialité continue de l'information. [...] Cette démonstration doit s'effectuer par la production de véritables preuves directes. » En l'espèce, la Cour a conclu que le rapport d'inspection « contient des renseignements sur les méthodes d'opération [...] et divers autres renseignements techniques » qui faisaient plus que satisfaire à l'exception fondée sur la confidentialité qui est prévue à l'alinéa 20(1)b). Après avoir entendu les arguments et avoir examiné les documents, la Cour était d'avis qu'il n'y avait pas « de sérieux doutes quant au caractère constamment confidentiel des documents fournis par la demanderesse ».

2. Rejetant la prétention selon laquelle l'exception de l'alinéa 20(1)c) devait s'appliquer, la Section de première instance a mentionné que « la démonstration de l'existence d'un risque vraisemblable de préjudice probable exige plus que de simples allégations générales de la nature de celles qui se retrouvent aux affidavits produits par la demanderesse. En l'espèce, [...] la demanderesse ne démontre aucunement le lien entre l'information et le préjudice invoqué. »

Décision

La demande a été accueillie en partie.

Cistel Technology Inc. c. ***Canada (Service correctionnel)***

2002 CFPI 253, nº du greffe : T-2360-00
Section de première instance de la Cour fédérale, juge McKeown, 5 mars 2002

Nature de la procédure

Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire présentée en vertu de l'article 41 de la Loi et visant la décision de Service correctionnel Canada (SCC) de communiquer tous les détails des factures, à l'exception des taux individuels, des jours travaillés par chaque personne ainsi que du montant attribué à chacune pour les services fournis par la demanderesse, Cistel. Celle-ci demande à la Cour d'ordonner que seule l'identité de Cistel et le prix total du contrat soient communiqués.

Faits

Cistel fournit de la technologie de l'information aux fins de l'exécution de travaux en vertu de différents contrats et offres permanentes. Lorsque tous les travaux sont exécutés, l'entreprise envoie une facture renfermant les renseignements suivants : le nom et le poste de son employé ou mandataire qui a exécuté le travail, le taux quotidien de rémunération de celui-ci, le nombre de jours consacrés au projet au cours d'un mois donné et le total des frais facturés pour cette période.

SCC a reçu une demande de communication visant des copies de toutes les factures relatives aux services fournis par Cistel. Cistel a fait savoir que les renseignements demandés étaient confidentiels et que leur divulgation permettrait à ses concurrents de déterminer ses coûts sous-jacents et sa marge de profit et de connaître les taux qu'elle exigeait, ce qui entraverait ses futures négociations avec ses sous-entrepreneurs et ses employés. SCC, qui était d'accord en partie avec l'entreprise, a décidé de ne pas divulguer les taux quotidiens de rémunération, le nombre de jours consacrés au projet par une personne et le total des frais facturés pour chaque employé. SCC avait cependant l'intention de communiquer d'autres documents, dont certains, comme le bon de paiement et la demande/autorisation de travail, ne faisaient pas partie de la demande selon Cistel.

Questions soumises à la Cour

1. Les documents qui ne font pas partie d'une demande devraient-ils être communiqués?

2. Les documents en litige font-ils l'objet de l'exception prévue à l'alinéa 20(1)b) de la Loi?

Conclusions

1. La Cour n'a pas hésité à convenir avec Cistel que le bon de paiement et la demande/autorisation de travail ne faisaient pas partie de la demande et que, comme ces documents n'étaient pas des factures, ils ne devaient pas être communiqués en vertu de cette demande.

2. Lorsqu'elle a interprété et appliqué l'alinéa 20(1)b) de la Loi, la Cour a aussi tenu compte de l'objet de la Loi qui est énoncé au paragraphe 2(1). Elle a fait remarquer que la nécessité d'avoir des exceptions au droit d'accès qui soient précises et limitées ressortait clairement de la jurisprudence. Elle a aussi souligné qu'il incombe à la partie qui s'oppose à la communication de démontrer qu'une exception s'applique.

S'appuyant sur la jurisprudence, la Cour a souligné que, pour être visés par l'exception prévue à l'alinéa 20(1)b) de la Loi, les renseignements fournis au gouvernement doivent être des renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques qui doivent

pouvoir être qualifiés objectivement de renseignements « confidentiels » et avoir été traités comme tels de façon constante. Étant donné que les renseignements inscrits sur les factures de Cistel n'étaient pas considérés comme confidentiels, que SCC avait déjà accepté de supprimer le taux, le nombre de jours et le montant facturé pour chaque travailleur et que les concurrents de Cistel pourraient facilement connaître le nom des employés de soutien de l'entreprise, la Cour a conclu que les renseignements en cause n'étaient pas confidentiels. Elle a aussi considéré que Cistel n'avait pas réussi à démontrer que ces renseignements avaient été traités comme des renseignements confidentiels de façon constante.

Décision

La demande de contrôle judiciaire a été rejetée. La Cour a cependant ordonné à SCC de ne pas communiquer les bons de paiement et les formulaires de demande/autorisation de travail.

CHAPITRE V: CHANGEMENTS LÉGISLATIFS

Modifications touchant la *Loi sur l'accès à l'information*

Lorsque la loi intitulée : *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (L.C. 2001 ch. 27) sera proclamée en vigueur, l'alinéa 4(1)b) de la *Loi sur l'accès à l'information* sera modifié comme suit : b) les résidents permanents au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (2001, ch. 27, article 202, non en vigueur; proclamation requise).

La *Loi modifiant la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité* (L.C. 2001, ch. 12) a été proclamée en vigueur le 14 juin 2001. Elle remplace le paragraphe 60(1) de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité* par ce qui suit :

> 60(1) « Malgré toute disposition d'une autre loi, à l'exception des articles 49 et 50 de la *Loi sur l'accès à l'information* et des articles 48 et 49 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, le Centre ne peut faire l'objet d'aucune ordonnance de communication autre que celle prévue au paragraphe (4). » (2001, ch. 12, art. 3, en vigueur le 14 juin 2001)

Le 27 mars 2002, la loi intitulée : *Loi portant création d'un service administratif pour la Cour d'appel fédérale, la Cour fédérale, la Cour d'appel de la cour martiale et la Cour canadienne de l'impôt et modifiant la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la Cour canadienne de l'impôt, la Loi sur les juges et d'autres lois en conséquence* (L.C. 2002, ch. 8) a reçu la sanction royale. Ses dispositions modifient plusieurs autres lois, y compris la *Loi sur l'accès à l'information*. Le paragraphe 52(1) de cette loi est modifié comme suit : « [...] devant le juge en chef de la Cour fédérale ou tout autre juge de cette Cour qu'il charge de leur audition ». Le paragraphe 55(2) de cette même loi est modifié de la façon suivante : : « [...] autre que le juge en chef ». Les dispositions de la *Loi* entreront en vigueur à la date fixée par décret du gouverneur en conseil.

La *Loi antiterroriste* a été proclamée en vigueur le 18 décembre 2001 (L.C. 2001, ch. 41). Elle permet au procureur général de délivrer certains certificats de confidentialité qui, une fois délivrés, soustraient les documents visés à l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* et mettent fin à toute enquête connexe menée par le Commissaire ou à toute révision judiciaire portant sur ces documents.

Changements proposés à la *Loi sur l'accès à l'information*

Dans le projet de loi d'intérêt public du Sénat S-8 intitulé *Loi visant à préserver les principes qui définissent le rôle du Sénat tel qu'il a été établi par la constitution du Canada*, il est proposé de modifier le paragraphe 75(2) de la *Loi sur l'accès à l'information* en le remplaçant par ce qui suit :

> « (2) Le comité prévu au paragraphe (1) entreprend, au plus tard le 1er juillet 1986, un examen approfondi des dispositions de la présente loi ainsi que des conséquences de son application en vue de la présentation, dans un délai d'un an à compter du début de l'examen ou tel délai plus long autorisé par la Chambre des communes, le Sénat ou les deux chambres, selon le cas, d'un rapport au Parlement où seront consignées ses conclusions ainsi

que ses recommandations, s'il y a lieu, quant aux modifications qui seraient souhaitables. » [soulignement ajouté] (2001, projet de loi S-8, art. 1, passé en deuxième lecture au Sénat et renvoyé au Comité le 9 mai 2001)

Nouvelles institutions fédérales

Durant l'exercice 2001-2002, de nouvelles institutions fédérales ont été assujetties à la *Loi sur l'accès à l'information*, tandis que d'autres, qui avaient été abolies, ont été radiées. Les modifications suivantes ont été apportées à l'Annexe I de la *Loi* :

Annexe I

« *Le Réseau du Leadership* » a été supprimé sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » (DORS/2001-143, Gazette du Canada, Partie II, en vigueur le 11 avril 2001)

« *Bureau du Canada sur le règlement des questions des pensionnats autochtones* » a été ajouté, dans l'ordre alphabétique, sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » (DORS/2001-200, Gazette du Canada, Partie II, en vigueur le 4 juin 2001)

« *Société du crédit agricole* » a été supprimée sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » et « *Financement agricole Canada* » a été ajouté sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » (2001, ch. 22, art. 10, 11, en vigueur le 14 juin 2001).

« *Bureau d'information du Canada* » a été supprimé sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » et « *Communication Canada* » a été ajoutée, dans l'ordre alphabétique, sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » (DORS/2001-329, Gazette du Canada, Partie II, en vigueur le 1er septembre 2001).

« *Agence de la consommation en matière financière du Canada* » a été ajoutée sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » (2001, ch. 9, article 584, en vigueur le 24 octobre 2001).

« *Agence de surveillance du secteur pétrolier* » a été supprimée sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » (2001, ch. 34, art. 2, en vigueur le 18 décembre 2001).

Dans la version anglaise, « *Canada Council* » a été remplacé par « *Canada Council for the Arts* » sous l'intertitre « Other Government Institutions » (2001, ch. 34, art. 16(a), en vigueur le 18 décembre 2001).

« *Bureau de l'infrastructure et des sociétés d'État du Canada* » a été ajouté, dans l'ordre alphabétique, sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » (DORS/2002-43, Gazette du Canada, Partie II, en vigueur le 15 janvier 2002).

« *Tribunal des droits de surface du Nunavut* » et « *Office des eaux du Nunavut* » ont été ajoutés sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » (2002, ch. 10, en vigueur le 30 avril 2002).

« *Office des droits de surface du Yukon* » et « *Office des eaux du territoire du Yukon* » sont supprimés sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » (2002, ch 7, art. 77, 78 a reçu la sanction royale le 27 mars 2002 et requiert la proclamation pour l'entrée en vigueur).

« *Office des prix des produits de la pêche* » est supprimé sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » (2001, projet de loi C-43, art. 1, deuxième lecture au Sénat, a été referré au comité le 25 avril 2002).

« *Bureau du Canada pour le millénaire* » a été supprimé sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » (DORS/2002-71, Gazette du Canada, Partie II, en vigueur le 31 mars 2002).

Interdictions réglementaires contre la communication des documents gouvernementaux

Annexe II

Dans l'Annexe II de la Loi, des interdictions réglementaires contre la communication des documents gouvernementaux sont énoncées. Au cours de l'exercice 2000-2001, les modifications suivantes ont été apportées à cette annexe :

- Le renvoi aux « paragraphes 29(1) et 29.1(5) » en regard du renvoi à la « *Loi sur la concurrence* » a été remplacé par un renvoi aux « paragraphes 29(1), 29.1(5) et 29.2(5) » (2001, ch. 9, art. 585, en vigueur le 24 octobre 2001).

- Le renvoi à « l'article 107 » en regard du renvoi à la « *Loi sur les douanes* » a été remplacé par un renvoi aux « paragraphes 107 et 107.1 » (L.C. 2001, ch. 25, art. 107, en vigueur le 25 octobre 2001).

- Le renvoi à la « *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité* » a été remplacé par la « *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* » (2001, ch. 41, art.76, en vigueur le 24 décembre 2001).

Projets de loi émanant de députés au sujet de la réforme de la *Loi sur l'accès à l'information*

- Le projet de loi C-249 a été présenté par R. Borotsik (député conservateur de Brandon-Souris). Il avait pour but d'assujettir toutes les sociétés d'État à la *Loi sur l'accès à l'information* en modifiant la définition d'« institution fédérale » à l'article 3. Ce projet de loi a été rayé du Feuilleton le 23 avril 2001.

- Le projet de Loi C-341 a été présenté par G. Breitkreuz (député allianciste de Yorkton-Melville). Ce projet de loi visait :

  – à faire des documents confidentiels du Cabinet des exceptions impératives plutôt que des exclusions;

  – à exclure de l'exception les documents qui renvoient aux documents confidentiels du Cabinet et à certains autres documents sans en révéler la teneur;

  – à abréger le délai d'exception de vingt à quinze ans dans le cas des documents confidentiels du Cabinet;

  – à prévoir que, devant la Cour fédérale, les procédures spéciales en vigueur à l'égard d'autres questions délicates comme la défense soient suivies en ce qui a trait aux documents confidentiels du Cabinet et que l'examen desdits documents soit confié uniquement au Commissaire, au Sous-commissaire ou à d'autres fonctionnaires désignés.

Ce projet de loi n'a pas été présenté en deuxième lecture.

CHAPITRE VI: SERVICES INTÉGRÉS

Gestion intégrée

De 1983-1984 à 2000-2001, le Commissariat à l'information et le Commissariat à la protection de la vie privée ont fonctionné en vertu d'une seule structure de crédits. Dès l'exercice 2001-2002, toutefois, chaque commissariat a commencé à fonctionner de manière autonome, en vertu de sa propre structure de crédits, mais en partageant des services intégrés, en fonction d'un régime d'utilisation. Ces services intégrés –les finances, les ressources humaines, la technologie de l'information et l'administration générale – sont centralisés à la Direction des services intégrés, afin d'éviter le double emploi et de faire économiser de l'argent au gouvernement et aux programmes.

Cependant, pendant l'année visée par le présent rapport, le Commissaire à la protection de la vie privée du Canada a fait connaître au Commissaire à l'information son intention d'abandonner le modèle des services intégrés, parce qu'il préférait que les services ministériels soient assurés par des employés travaillant exclusivement pour lui.

L'abandon de la structure organisationnelle traditionnelle aura pour effet d'augmenter les dépenses en ressources au titre de services auparavant partagés et n'est pas justifié pour une entité aussi petite (les Commissariats à l'information et à la protection de la vie privée sont considérés comme un seul organisme en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*). Une telle utilisation inutile de deniers publics est particulièrement déplorable de la part d'agents du Parlement.

Nos ressources

La Direction cherche constamment à adopter des façons novatrices d'exécuter les programmes, sans nuire à la qualité des services fournis dans le cadre des programmes de protection des renseignements personnels et d'accès à l'information pendant l'exercice 2001-02.

Le budget de fonctionnement du Commissaire à l'information pour l'exercice financier 2001-02 était de 4 538 000 $. Les dépenses réelles pour 2001-02 s'élevaient à 4 309 855 $, dont 3 076 840 $ pour le personnel, 792 961 $ pour les services professionnels, et 114 010 $ pour l'achat de matériel et d'équipement, soit plus de 92 % de toutes les dépenses. Le reste, soit 326 044 $, a couvert tous les autres frais, comme la poste, le téléphone et les fournitures de bureau.

Le détail des dépenses est présenté au Tableau 1 (Ressources par activité) et au Tableau 2 (Ventilation par article de dépense).

Tableau 1 : Ressources par activité (2001-02)

Accès à l'information	45	86 %	3 807 000 $	84 %
Gestion intégrée	7	14 %	731 000 $	16 %
Total – Accès à l'information	52	100 %	4 538 000 $	100 %

Tableau 2 : Ventilation par article de dépense (2001-02)

Salaires	2 771 276	305 564	3 076 840
Transports et communications	85 785	58 503	144 288
Information	47 203	311	47 514
Services professionnels	724 538	68 423	792 961
Locations	120	17 127	17 247
Réparations et entretien	43 758	12 799	56 557
Matériel et fournitures	45 642	14 682	60 324
Acquisition de machines et d'équipement	56 766	57 244	114 010
Autres dépenses et paiements	114	-	114

Note: Les montants des dépenses ne comprennent pas les ajustements de fin d'année.

CHAPITRE VII:
RAPPORTS D'ÉTAPE SUR LES CAS DE PRÉSOMPTION DE REFUS

1) Pêches et Océans Canada — pages 118 à 125
2) Citoyenneté et Immigration Canada — pages 126 à 130
3) Transports Canada — pages 131 à 138
4) Agence des douanes et du revenu du Canada — pages 139 à 143
5) Défense nationale — pages 144 à 148
6) Ministère des affaires étrangères et du commerce international — pages 149 à 154

Pêches et Océans Canada

Rapport d'étape sur les cas de présomption de refus

Contexte

En janvier 2001, le Commissariat à l'information du Canada a remis à Pêches et Océans Canada (P&O) une fiche de rendement sur l'observation des délais prévus dans la *Loi sur l'accès à l'information*. On recommandait dans cette fiche un certain nombre de mesures à prendre pour réduire le nombre de demandes d'accès à l'information en présomption de refus à P&O.

On y évaluait aussi l'observation par P&O des délais prévus dans la *Loi sur l'accès à l'information*. À cet égard, P&O a obtenu la note F (signal rouge), sa proportion de nouvelles demandes par rapport aux présomptions de refus étant de 32,8% pour la période du 1er avril au 30 novembre 2000. Pour l'exercice 2000-2001, ce pourcentage était de 38,7%.

On examine dans le présent rapport d'étape les progrès réalisés par le Ministère au titre de l'observation des délais prévus dans la Loi depuis l'établissement de sa fiche de rendement en janvier 2001. De plus, le présent document contient des renseignements sur l'état d'application des recommandations formulées dans la fiche de rendement.

La norme de notation utilisée par le Commissariat est la suivante :

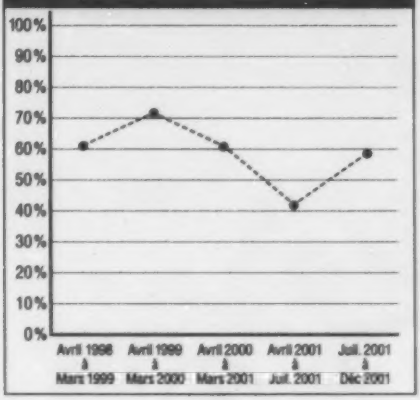
% de présomptions de refus	Commentaires	Note
0-5%	Idéal	A
5-10%	Bon	B
10-15%	À la limite	C
15-20%	Inférieur à la norme	D
Plus de 20%	Signal rouge	F

Situation actuelle et autres recommandations

On commence à peine à voir des signes de progrès à P&O au titre de la réduction du nombre de demandes d'accès en présomption de refus. Il convient de faire remarquer au crédit du Ministère que celui-ci a récemment pris des mesures témoignant d'une volonté réelle de se conformer à la Loi (affectation de ressources supplémentaires, amélioration du processus). Ces mesures devraient lui permettre de se doter du cadre dont il aura besoin pour observer les délais de réponse prévus dans la Loi.

Il semble qu'on ait finalement réussi à mettre fin à l'augmentation du nombre de demandes en présomption de refus. Le graphique 1 trace l'évolution du pourcentage des demandes d'accès auxquelles on a répondu dans les délais prévus par la Loi.

Graphique 1 : Pourcentage des demandes auxquelles on a répondu dans les délais



Le Ministère a pris un certain nombre de mesures afin de se doter d'un cadre pour améliorer son rendement. Un plan d'amélioration de l'AÀI a été élaboré, et sa mise en œuvre a été approuvée. La haute direction a démontré une volonté d'introduire des mesures précises afin de réduire le nombre de demandes d'accès en présomption de refus (p. ex., processus d'approbation rationalisé, formation poussée, utilisation massive de soutiens technologiques, etc.).

Le Ministère a affecté des ressources humaines supplémentaires au bureau d'AIPRP, tel qu'on peut le voir dans le tableau 1.

Tableau 1 : Ressources humaines

Année	Ressources humaines
1999/2000	9,5 ETP
2000/2001	12,1 ETP
2001/2002	18 ETP (approuvé)

On a aussi augmenté le financement accordé à ce bureau, comme le montre le tableau 2.

Tableau 2 : Financement

Année	[illegible] (000 $)	Salaires (000 $)
1999/2000	288,0	437,2
2000/2001	302,0	561,1
Financement particulier (a)	395,0	
2001/2001	346,3	786,0
Financement particulier (a)	300,0	

(a) experts-conseils

Bien que le Ministère ait fait des efforts pour améliorer son rendement, son pourcentage de demandes en présomption de refus pour la période du 1er avril 2001 au 30 novembre 2001 a été de 42,4%. Ce pourcentage signifie que P&O obtient la note F (signal rouge).

Les recommandations suivantes sont formulées dans le but d'aider P&O à observer les délais de réponse prévus dans la *Loi sur l'accès à l'information*.

Objectif pour 2002-2003

Le Ministère a pris des mesures qui témoignent de sa volonté de changer afin que le nombre de demandes en présomption de refus qu'il présente diminue. Il est primordial qu'il poursuive ses efforts en vue de respecter d'une manière satisfaisante les délais prévus dans la *Loi sur l'accès à l'information*. Il pourrait prouver encore plus clairement le sérieux de son désir d'améliorer son rendement en se donnant jusqu'au 31 mars 2003 pour se conformer d'une manière satisfaisante (note B au minimum) aux délais prévus dans la *Loi*.

Recommandation n° 1
P&O devrait se donner l'objectif suivant : se conformer d'une manière satisfaisante (note B au minimum) aux délais prévus dans la Loi d'ici le 31 mars 2003.

Cas de présomption de refus

Il est difficile de choisir des mesures pour réduire le nombre de demandes en présomption de refus – et d'établir lesquelles devraient être prises en priorité – lorsqu'on ne connaît pas les raisons précises pour lesquelles les délais de réponse ne sont pas respectés. Par exemple, la lenteur des BPR à extraire les dossiers peut être causée par divers facteurs : manque de personnel, pratiques de gestion de l'information inefficaces, non-respect des priorités de l'AÀI, etc. Il faut d'abord procéder à une analyse des raisons qui expliquent les cas de présomption de refus avant d'établir les mesures prioritaires qui doivent être prises pour aider le Ministère à en réduire le nombre.

Recommandation nº 2
P&O devrait procéder à une analyse afin de déterminer les raisons précises qui expliquent pourquoi on n'a pas répondu dans les délais à chaque demande en présomption de refus traitée entre le 1er avril et le 30 novembre 2001, puis élaborer un plan en vue de réduire le nombre de ces demandes à l'avenir.

Prorogation de délai

Beaucoup de demandeurs accepteront d'attendre encore un peu plus longtemps une réponse à leur demande lorsqu'un délai prorogé ne peut pas être observé. Le demandeur saura que le Ministère s'occupe de sa demande si, au cours du traitement de celle-ci, on lui divulgue des renseignements partiels. Souvent, le bureau d'AIPRP sera déjà en relation avec le demandeur pour diverses raisons. Par respect pour sa clientèle, le bureau d'AIPRP devrait toujours aviser le demandeur de tout retard dans le traitement d'une demande d'accès à l'information pour laquelle une prorogation de délai a déjà été obtenue.

Recommandation nº 3
Dans les cas où il ne sera pas possible de respecter le nouveau délai, le bureau de l'AÀI devrait systématiquement contacter le demandeur pour lui indiquer que la réponse lui sera fournie en retard, lui préciser la date à laquelle il devrait recevoir une réponse et l'informer de son droit de porter plainte au Commissariat à l'information. Ces démarches n'auront pas d'incidence sur le statut de présomption de refus si le délai repoussé n'est pas respecté, mais contribueront à dissiper la frustration du demandeur et, peut-être, à éviter le dépôt d'une plainte.

Processus d'approbation

P&O a rationalisé le processus d'approbation. On trouve dans le tableau 3 une comparaison du temps alloué aux différentes étapes de ce processus en 1999 (avant l'établissement de la fiche de rendement) et aujourd'hui.

Tableau 3 : Temps alloué aux étapes du processus d'approbation

Étape	Temps alloué en 1999 (jours civils)		Temps alloué en 2001 (jours ouvrables)
Réception au bureau de l'AIPRP	1		1
Extraction par le BPR	10		10
Traitement par le bureau de l'AIPRP	7		8
Examen/assentiment du BPR	10	(90% des demandes)	0
Communications	1	(35% des demandes)	0
Approbation par le bureau de l'AIPRP et envoi postal	1		1

P&O ne peut obtenir un compte rendu précis du temps que prend effectivement la réalisation des différentes étapes énumérées dans le tableau 3, étant donné que les données sur l'AIPRP qui sont entrées dans le système ATIPflow ne sont pas contrôlées. Un expert-conseil a été chargé d'épurer ces données afin qu'elles puissent servir à l'avenir à l'établissement de comptes rendus.

Recommandation nº 4
P&O devrait mettre en place un système de compte rendu grâce auquel les BPR et les gestionnaires du Ministère disposeront d'informations qui leur permettront de comparer le temps que prend réellement la réalisation des étapes du processus de traitement et les délais officiels alloués à ces dernières.

Accès non officiel

Le plan d'amélioration de l'AÀI de P&O pourrait prévoir, entre autres, la mise en œuvre de méthodes non officielles de divulgation de l'information au grand public, qui n'aurait plus alors à formuler une demande d'accès officielle pour y avoir accès. Cependant, toute personne non satisfaite du processus officieux aurait la possibilité de formuler une demande officielle en application de la *Loi*.

Avant de prendre toute décision que ce soit quant à des mesures d'accès non officiel à de l'information, il importe de procéder à une analyse des renseignements qui sont couramment divulgués lorsqu'on répond aux demandes d'accès à l'information. On peut aussi analyser les besoins en information des clients de P&O.

On propose dans les *Lignes directrices sur la divulgation systématique/diffusion automatique (DS/DA) : projet conjoint du Bureau du Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée/Ontario et de la Direction de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée, Secrétariat du Conseil de gestion* des pratiques visant à encourager les organismes gouvernementaux à divulguer systématiquement ou à diffuser automatiquement de l'information. On peut trouver ces lignes directrices sur le site Web des deux organismes qui les ont élaborées. On appelle « divulgation systématique » le fait de donner accès systématiquement à des dossiers généraux qui sont divulgués fréquemment à la suite d'une demande, et on entend par « diffusion automatique » la communication publique de renseignements sans attendre qu'on demande à y avoir accès.

Recommandation nº 5
P&O devrait étudier divers moyens de divulguer d'une manière non officielle de l'information au grand public.

État de l'application des recommandations de 2001

Dans la fiche de rendement sur l'observation des délais prévus dans la *Loi sur l'accès à l'information* qui a été remise à P&O en janvier 2001, le Commissariat recommandait des mesures à prendre pour réduire le nombre de demandes en présomption de refus. On trouve ci-dessous le texte de ces recommandations ainsi qu'un résumé de leur état d'application.

Lorsque la fiche de rendement a été établie, le dépassement des délais à P&O semblait s'expliquer par un certain nombre de raisons : insuffisance des informations fournies à la haute direction et manque de suivi de la part de celle-ci, non-exercice du droit de déléguer le pouvoir de prendre des décisions aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*, lourdeur du processus d'approbation, lenteur des BPR à repérer et à extraire les dossiers, etc.

Recommandation antérieure nº 1
Il incombe directement au coordonnateur de l'AÀI d'assurer le respect de la Loi sur l'accès à l'information, et celui-ci devrait jouer un rôle de premier plan dans l'instauration d'une culture du respect de la Loi dans tout le Ministère. Un tel rôle suppose le soutien et l'approbation indéfectibles du ministre et du sous-ministre. Le soutien par la haute direction de l'élaboration et du contrôle d'un plan d'amélioration de l'AÀI est un moyen d'aider le Ministère à s'engager à respecter les délais prescrits par la Loi.

On a engagé un nouveau directeur du bureau de l'AIPRP, et celui-ci a le soutien du sous-ministre et de l'équipe de gestion du Ministère. Une nouvelle stratégie en matière d'AIPRP – concrétisée par un plan d'activités connexe fondé sur les recommandations de la fiche de rendement – a été approuvée et est en cours de mise en œuvre.

Le bureau de l'AIPRP a établi un nouveau rapport de communication avec le Secteur des politiques afin d'améliorer les liens horizontaux avec le Ministère.

Recommandation antérieure nº 2
Le Ministère devrait instituer l'établissement de rapports systématiques sur le temps pris pour traiter les demandes de communication par rapport au temps prévu de même que sur les mesures prises pour réduire le nombre de demandes d'accès en présomption de refus. Les rapports fourniront à la haute direction, aux BPR et au bureau de l'AÀI l'information nécessaire pour évaluer le respect général, au Ministère, des délais de traitement des demandes d'accès prévus dans la Loi et prescrits au Ministère.

On a instauré en 2000-2001 l'utilisation des rapports du gestionnaire de cas dans tous les secteurs en vue de faciliter le suivi des demandes et de garantir le respect des délais de réponse. On examine actuellement ces rapports afin de s'assurer de l'exactitude et du caractère opportun des informations qu'on y trouve.

Recommandation antérieure nº 3
L'ordonnance de délégation des pouvoirs devrait être modifiée afin de refléter l'intention de confier au directeur et au coordonateur adjoint de l'AÀI la responsabilité unique de la prise de décisions aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*. Il conviendrait également d'envisager de confier aux agents de l'AÀI le pouvoir de prendre des décisions administratives aux termes de la Loi.

On a délégué à des membres du personnel le pouvoir de prendre des décisions administratives en vertu de la Loi. Des postes de directeurs adjoints ont aussi été créés, et on examine actuellement les tableaux de délégation de signature.

Recommandation antérieure nº 4
Le ministre devrait donner au directeur de l'AÀI l'instruction écrite d'exercer les pouvoirs qui lui sont délégués pour répondre aux demandes dans les délais, que le processus d'approbation supérieur ait été mené à bien ou non.

Bien que le Ministre n'ait pas donné au directeur de l'AIPRP l'instruction de répondre aux demandes conformément à la recommandation formulée, le directeur croit qu'une des fonctions liées à son poste est de répondre aux demandes d'accès à l'information dans les délais prévus par la Loi.

Recommandation antérieure nº 5
Il conviendrait de revoir la procédure d'approbation pour supprimer des étapes qui n'ajoutent rien au processus, en particulier l'étape de l'examen/assentiment et celle de l'examen des Communications.

Le résumé de l'état d'application de la recommandation nº 6 traite des mesures qui ont été prises en vue de rationaliser le processus d'approbation.

Recommandation antérieure nº 6
Le Ministère devrait élaborer un plan d'amélioration de l'AÀI. Ce plan devrait définir les sources des retards dans le traitement des demandes d'accès, et il devrait comprendre des objectifs, des tâches, des réalisations attendues, des étapes clés et des responsabilités qui permettront au Ministère d'assurer un bon respect de la Loi. Le Comité de la haute direction du Ministère devrait assurer la supervision de ce plan.

Le plan d'amélioration de l'AIPRP (24 mai 2001) a été élaboré afin de donner suite aux recommandations contenues dans le rapport annuel au Parlement que rédige le Commissariat à l'information. Le Ministère a adopté une stratégie en matière d'AIPRP visant l'affectation de ressources supplémentaires au bureau de l'AIPRP et la réduction du temps de réponse aux demandes d'accès. Le plan prévoit, entre autres mesures :

- Le remaniement de la procédure d'approbation. Depuis le 1er avril 2001, les demandes d'accès n'ont plus à passer par l'étape de l'examen/assentiment. Le processus de communication a été rationalisé afin d'améliorer l'efficacité et le temps de réponse du Ministère.
- La mise en œuvre de l'application ATIP Imaging en 2001-2002 dans le but d'accroître l'efficacité du bureau de l'AIPRP.
- L'affectation au bureau de l'AIPRP de ressources humaines et de fonds de F&E supplémentaires.
- L'introduction d'un plan de formation à l'intention du personnel du bureau de l'AIPRP.
- La mise en œuvre d'un plan national de formation à l'intention des BPR.
- Le déménagement du bureau de l'AIPRP afin d'améliorer les conditions de travail des employés.

Recommandation antérieure nº 7
Il conviendrait de définir les raisons précises des demandes en présomption de refus pour le présent exercice (jusqu'au 30 novembre) et d'élaborer des mesures correctives qui seraient incluses dans le plan d'amélioration de l'AÀI.

Le directeur est d'avis que l'affectation de nouvelles ressources et l'amélioration du processus de traitement entraîneront une réduction du nombre des demandes en présomption de refus.

Recommandation antérieure nº 8
Une fiche documentaire ou un calendrier des échéances prévues devrait être inclus dans le processus. Le document, qui indiquerait clairement les délais de traitement attendus à chacune des étapes du processus de traitement des demandes, serait envoyé par courrier électronique aux BPR. Cette mesure pourrait aider les personnes qui ne connaissent pas bien le processus à être plus sensibles aux délais serrés.

Lorsqu'une demande d'accès est reçue, on envoie au BPR et aux personnes-ressources des régions un courriel auquel est jointe une note d'extraction précisant les échéances de réponse à respecter. Un analyste de l'AIPRP est chargé de contrôler régulièrement le respect des échéances prévues, et des rapports hebdomadaires sont rédigés sur l'état d'avancement du traitement de la demande.

Recommandation antérieure nº 9
Un plan de formation 2001-2002 devrait être élaboré et comporter des priorités, une liste des employés pouvant tirer avantage d'une formation nouvelle ou supplémentaire, le nombre de séances et

l'endroit où elles sont offertes et, enfin, les responsabilités du bureau de l'AÀI au titre de la prestation des cours.

On a élaboré un plan de formation à l'intention du personnel du bureau de l'AIPRP et de celui des BPR (plan national de formation). On procède en ce moment à la mise en œuvre de ce plan.

Recommandation antérieure nº 10
Dans les cas où il ne sera pas possible de respecter le nouveau délai, le bureau de l'AÀI devrait systématiquement contacter le demandeur pour lui indiquer que la réponse lui sera fournie en retard, lui préciser la date à laquelle il devrait recevoir une réponse et l'informer de son droit de porter plainte au Commissariat à l'information. Ces démarches n'auront pas d'incidence sur le statut de présomption de refus si le délai repoussé n'est pas respecté, mais elles contribueront à dissiper la frustration du demandeur et, peut-être, à éviter le dépôt d'une plainte.

On n'a pas donné suite à cette recommandation. Cependant, l'analyste de l'AIPRP chargé de la demande détermine maintenant s'il est nécessaire de communiquer avec le demandeur.

Recommandation antérieure nº 11
Les contrats de rendement conclus avec les gestionnaires opérationnels devraient prévoir des conséquences pour le piètre rendement dans le traitement des demandes d'accès.

On n'a pas donné suite à cette recommandation.

Recommandation antérieure nº 12
Le Ministère devrait parvenir à un « bon respect » des délais prévus par la Loi au plus tard le 31 mars 2002.

Malgré les mesures prises pour réduire le nombre de demandes en présomption de refus, le Ministère ne parviendra pas à un « bon respect » des délais prévus par la Loi d'ici le 31 mars 2002.

Recommandation antérieure nº 13
La formation en matière d'AÀI devrait être obligatoire pour tous les nouveaux gestionnaires, dans le cadre de leur orientation, et pour tous les autres gestionnaires.

Dans le cadre du plan national de formation, les programmes de formation à la gestion comportent des cours sur l'AÀI.

Recommandation antérieure nº 14
Il conviendrait de revoir le recours à des experts-conseils afin de déterminer l'approche la plus efficiente en matière de dotation pour composer avec les augmentations à long terme de la charge de travail en matière d'AÀI.

On fait maintenant appel à des experts-conseils principalement pour traiter les demandes d'accès en souffrance. Puisque des ressources humaines supplémentaires ont été affectées au bureau de l'AIPRP, on constatera une diminution du nombre de demandes en souffrances et donc un recours moins fréquent à des experts-conseils.

Questionnaire et rapport statistique

Questionnaire d'analyse statistique sur les demandes d'accès officielles faites en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*

Partie A	Demandes reportées de l'exercice précédent	Du 1er avril 2000 au 30 novembre 2000	Du 1er avril 2001 au 30 novembre 2001
1.	Nombre de demandes reportées	134	126
2.	Demandes reportées de l'exercice précédent qui sont considérées comme une présomption de refus le premier jour du nouvel exercice	39	68
Partie B	**Nouvelles demandes** **À l'exclusion des demandes incluses dans la partie A**	**Du 1er avril 2000 au 30 novembre 2000**	**Du 1er avril 2001 au 30 novembre 2001**
3.	Nombre de demandes reçues pendant l'exercice	545	315
4.A	Combien de demandes ont été traitées dans le délai de 30 jours prévu par la *Loi*?	212	135
4.B	Combien de demandes ont été traitées au-delà du délai de 30 jours prévu par la *Loi sans qu'une prorogation de délai ne soit demandée?*	84	61
4.C	Combien de jours après le délai prévu par la *Loi* a-t-il fallu pour répondre à la demande *sans qu'une prorogation de délai ne soit demandée*		
	1 à 30 jours	43	42
	31 à 60 jours	21	16
	61 à 90 jours	11	3
	Plus de 91 jours	9	0
5.	Combien de délais ont été prorogés en vertu de l'article 9?	193	58
6.A	Combien de demandes ont été traitées *dans* le nouveau délai?	76	14
6.B	Pour combien de demandes le nouveau délai a-t-il été dépassé?	59	4
6.C	Combien de jours a-t-il fallu après l'expiration du nouveau délai pour traiter la demande?		
	1 à 30 jours	27	3
	31 à 60 jours	13	1
	61 à 90 jours	6	0
	Plus de 91 jours	13	0
7.	Au 30 novembre 2001, combien de demandes sont considérées comme une présomption de refus?	–	68

Citoyenneté et Immigration Canada

Rapport d'étape sur les cas de présomption de refus

Contexte

Citoyenneté et Immigration Canada a obtenu la note C, ce qui correspond à un « respect à la limite » des délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*. Il a toutefois réalisé des progrès considérables malgré le nombre croissant de demandes d'accès à l'information.

Au début de 1999, le Commissariat à l'information a établi une fiche de rendement indiquant la mesure dans laquelle le Ministère respecte les délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*. Dans la fiche de rendement de 1999, le Ministère a obtenu la note F, un signal rouge, parce que 48,9% des demandes ont abouti à une présomption de refus.

En janvier 2000, le Commissariat à l'information a examiné l'état des recommandations formulées dans la fiche de rendement et a recommandé d'autres mesures pour réduire le nombre de demandes qui se soldent par une présomption de refus. Entre le 1er avril et le 30 novembre 1999, le taux de demandes ayant abouti à une présomption de refus s'était amélioré, s'établissant à 23,4%.

En janvier 2001, le Commissariat à l'information a examiné à nouveau le rendement du Ministère à cet égard, puis a publié un rapport d'étape. Pour l'exercice 2000-2001, le Ministère devait traiter 70% des demandes d'accès dans les délais prescrits par la Loi. Selon le Commissariat, cet objectif était en deçà de ce qu'il faudrait pour que les délais prescrits par la Loi soient respectés. En effet, le taux de demandes constituant une présomption de refus s'élevait à 19,6%, ce qui appelle la note D, soit une observation des délais inférieure à la norme.

Le présent rapport porte sur les progrès réalisés par le Ministère en vue de parvenir à bien respecter les délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information* depuis la publication du rapport d'étape de janvier 2001. Il fait aussi le point sur l'état des recommandations formulées dans ce dernier document.

L'échelle de notation utilisée par le Commissariat à l'information est la suivante :

% de présomptions de refus	Commentaires	Note
0-5%	Idéal	A
5-10%	Bon	B
10-15%	À la limite	C
15-20%	Inférieur à la norme	D
Plus de 20%	Signal rouge	F

Situation actuelle et autres recommandations

Depuis la fiche de rendement de 1999, le Ministère a eu environ trois ans pour ramener le nombre de demandes qui aboutissent à une présomption de refus à un taux correspondant à un bon respect des délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*.

Le nombre de demandes se soldant par une présomption de refus est passé de près de 50% en 1998 à 13% pour la période du 1er avril au 30 novembre 2001, ce qui est tout à l'honneur du Ministère et de la Direction de l'application des droits du public. CIC a poursuivi sa lancée de l'exercice précédent, alors que le taux se situait à 19,6%.

Le Ministère a vu le nombre de demandes d'accès provenant du public augmenter considérablement. Ainsi, en 1998-1999, il a reçu 2 477 demandes d'accès et, en 2000-2001, 5 746. Au 30 novembre du présent exercice, le nombre de demandes avait déjà atteint 4 486.

Les recommandations suivantes visent à aider le Ministère à poursuivre ses efforts pour réduire le nombre de demandes qui aboutissent à une présomption de refus.

Objectif pour 2002-2003

Le Ministère doit maintenant s'efforcer de bien respecter les délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information* en réalisant un taux de demandes en présomption de refus de 10% ou moins.

Certes, le Ministère et la Direction de l'application des droits du public accomplissent des progrès considérables pour ce qui est de réduire le nombre de demandes d'accès en présomption de refus. L'objectif devrait être maintenant la norme « bon respect » des délais.

Recommandation nº 1
CIC devrait viser un taux de 10 % ou moins relativement aux demandes en présomption de refus pour 2002-2003.

Plan d'amélioration de l'AÀI

Les tableaux 1 et 2 montrent que le Ministère fait des progrès constants en ce qui a trait à la réduction de son temps de traitement des demandes après l'expiration du délai prescrit par la Loi. Même si l'on constate, dans les tableaux, que le nombre de demandes en présomption de refus est sensiblement le même en termes absolus, le taux de présomption de refus est plus faible en raison de l'augmentation du volume des demandes.

Il n'existe toujours pas de plan général définissant les jalons, les tâches, les objectifs, les produits livrables et les responsabilités en vue de parvenir à bien respecter les délais. Il est difficile d'axer les priorités sur les secteurs nécessitant une attention lorsque les

Tableau 1 : Temps de traitement des demandes en présomption de refus n'ayant pas fait l'objet d'une prorogation de délai

Nombre de jours qu'il a fallu pour traiter des demandes qui n'ont pas fait l'objet d'une prorogation de délai après l'expiration du délai prescrit	Avril 1999 à nov. 1999	Avril 2000 à nov. 2000	Avril 2001 à nov. 2001
1 à 30 jours	270	180	197
31 à 60 jours	60	68	79
61 à 90 jours	40	28	26
Plus de 91 jours	18	30	26

Tableau 2 : Temps de traitement des demandes en présomption de refus ayant fait l'objet d'une prorogation de délai

Nombre de jours qu'il a fallu pour traiter des demandes ayant fait l'objet d'une prorogation de délai après l'expiration du délai prescrit	Avril 1999 à nov. 1999	Avril 2000 à nov. 2000	Avril 2001 à nov. 2001
1 à 30 jours	126	123	75
31 à 60 jours	58	55	43
61 à 90 jours	16	36	18
Plus de 91 jours	10	27	7

« problèmes » n'ont pas été cernés. Un plan d'activités pour la Direction de l'application des droits du public est en cours d'élaboration. Il prévoit entre autres la tâche de : rédiger un rapport dans lequel seraient précisés les types de demandes, les raisons valables des délais et des échéanciers acceptables.

Recommandation nº 2
CIC devrait élaborer un plan d'amélioration de l'AÀI qui inclurait les jalons, les tâches, les objectifs, les produits livrables et les responsabilités en vue de parvenir à une bonne observation des délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*.

Rapports aux BPR et à la haute direction

Aucun rapport régulier n'est remis à la haute direction du Ministère sur le délai d'exécution prévu et réel en matière d'accès à l'information. Des rapports doivent cependant être présentés à tous les BPR en janvier 2002.

Le Ministère devra transmettre des renseignements aux BPR et à la haute direction sur le délai d'exécution prévu et réel à chaque étape du processus de traitement des demandes, sans quoi il est difficile de cerner les problèmes possibles relativement au respect des délais prescrits par la Loi. Ces renseignements permettront aussi à la Direction de l'application des droits du public d'anticiper ce genre de problèmes.

Recommandation nº 3
Tous les BPR et la haute direction devraient recevoir de l'information régulièrement sur le délai prévu et réel de traitement des demandes d'accès à l'information.

État de l'application des recommandations de 2001

En janvier 2001, des mesures ont été recommandées à CIC pour diminuer davantage le nombre de demandes d'accès en présomption de refus. L'état d'application de chacune est décrit après le libellé de chaque recommandation.

Recommandation antérieure nº 1
Le Ministère devrait effectuer une analyse visant à déterminer les raisons spécifiques pour chaque demande constituant une présomption de refus pour la période du 1er avril au 30 novembre 2000, puis élaborer un plan visant la réduction du nombre futur de demandes en présomption de refus.

Le Ministère devrait publier un échéancier général pour le traitement des demandes d'accès qui soit conforme aux exigences de la Loi quant aux délais.

Le Ministère a publié un échéancier pour le traitement des demandes d'accès. En 2000-2001, il s'était fixé comme objectif de répondre à 70% des demandes dans les délais. Le taux des demandes ayant abouti à une présomption de refus s'est établi à 19,6%, ce qui correspond à la note D qui signifie que le rendement est inférieur à la norme. Des mesures ont également été prises afin de se prévaloir des prorogations de délais prévus dans la Loi dans le cas des documents qu'il faut obtenir des bureaux des visas. La Division internationale a en outre obtenu des fonds pour des services de messagerie. Le recours à ces services plutôt qu'à la valise diplomatique et au système de courrier du MAECI devrait réduire le temps de transmission des documents des bureaux des visas à la Direction de l'application des droits du public de CIC.

CIC a fait appel à un consultant pour trouver des moyens de rationaliser et d'améliorer les activités de l'organisation de l'AIPRP de la région de l'Ontario.

Recommandation antérieure nº 2
CIC devrait élaborer, d'ici le 1er mars 2001, un plan d'amélioration de l'AÀI visant expressément à réduire le nombre de demandes en présomption de refus et fournir copie de ce plan au Commissariat à l'information du Canada. Le plan devrait préciser les sources des retards et inclure les objectifs, les tâches, les produits livrables, les étapes clés et les responsabilités nécessaires à une amélioration considérable de la conformité avec les dispositions de la Loi.

L'année dernière, CIC a élaboré des objectifs stratégiques et un plan opérationnel pour la Division, et un plan d'activités est en cours pour la Direction. En 2001-2002, le Conseil du Trésor a consacré 5,4 millions de dollars aux activités relatives à l'AIPRP, y compris des fonds pour les services de registre et la formation. L'affectation de l'AIPRP pour 2002-2003 s'élève à 2,1 millions de dollars.

Recommandation antérieure nº 3
Une amélioration constante du rendement est improbable sans une participation et un engagement accrus de la haute direction. Le sous-ministre doit jouer un rôle direct en recevant toutes les semaines des rapports indiquant le nombre de demandes en présomption de refus, les étapes du processus où interviennent les retards et les mesures correctives qui ont été prises ou proposées. Il devrait aussi superviser directement le plan d'amélioration de l'AÀI qui permettra à CIC de bien respecter les exigences de la *Loi sur l'accès à l'information* relatives aux délais.

Le rapport fait état de l'observation suivante :

> Tant que la haute direction du Ministère ne prendra pas une part active aux mesures visant le recensement des causes des cas de présomption de refus et l'amélioration de la situation, il ne sera pas facile de bien respecter les délais prescrits par la Loi. La haute direction devrait comprendre la nature du problème et participer à l'évaluation du plan instauré pour assurer la réduction du nombre de demandes en présomption de refus.

Le sous-ministre ne prend pas une part active aux mesures, mais la haute direction reconnaît la nécessité d'investir des ressources supplémentaires.

Recommandation antérieure nº 4
Il faudrait fournir aux BPR et aux autres secteurs de l'organisation qui ont des responsabilités au chapitre du traitement des demandes d'accès, dès le 30 avril 2001, des renseignements sur le rendement prévu par rapport au rendement réel.

Chaque semaine, la Région internationale obtient des renseignements sur le temps réel par rapport au temps prévu pour l'extraction de documents dans la Région. L'objectif est de fournir les mêmes renseignements à chaque coordonnateur régional en janvier 2002.

Recommandation antérieure nº 5
CIC devrait continuer de fournir les ressources et les efforts nécessaires pour respecter les délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*, afin d'améliorer grandement le respect de ces délais d'ici le 31 mars 2002.

Le Conseil du Trésor a accordé des ressources supplémentaires à la Direction de l'application des droits du public.

Questionnaire et rapport statistique

Questionnaire d'analyse statistique sur les demandes d'accès officielles faites en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*

Partie A	Demandes reportées de l'exercice précédent	[illegible]	[illegible]
1.	Nombre de demandes reportées	741	812
2.	Demandes reportées de l'exercice précédent qui sont considérées comme une présomption de refus le premier jour du nouvel exercice	286	149
Partie B	**Nouvelles demandes – À l'exclusion des demandes incluses dans la partie A**	[illegible]	[illegible]
3.	Nombre de demandes reçues pendant l'exercice	5746	4486
4.A	Combien de demandes ont été traitées dans le délai de 30 jours prévu par la *Loi*?	3007	2252
4.B	Combien de demandes ont été traitées au-delà du délai de 30 jours prévu par la *Loi sans qu'une prorogation de délai ne soit demandée?*	532	328
4.C	Combien de jours après le délai prévu par la *Loi* a-t-il fallu pour répondre à la demande *sans qu'une prorogation de délai ne soit demandée*		
	1 à 30 jours	288	197
	31 à 60 jours	105	79
	61 à 90 jours	48	26
	Plus de 91 jours	91	26
5.	Combien de délais ont été prorogés en vertu de l'article 9?	1860	1245
6.A	Combien de demandes ont été traitées *dans* le nouveau délai?	999	669
6.B	Pour combien de demandes le nouveau délai a-t-il été dépassé?	444	143
6.C	Combien de jours a-t-il fallu après l'expiration du nouveau délai pour traiter la demande?		
	1 à 30 jours	200	75
	31 à 60 jours	111	43
	61 à 90 jours	57	18
	Plus de 91 jours	76	7
7.	Au 30 novembre 2001, combien de demandes sont considérées comme une présomption de refus?	–	114

Transports Canada

Rapport d'étape sur les cas de présomption de refus

Contexte

Au début de l'an 2000, le Commissariat à l'information du Canada a établi une fiche de rendement indiquant la mesure dans laquelle Transports Canada respecte les délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*. Dans la fiche de rendement, le Ministère avait reçu la note F, un signal rouge, pour sa conformité aux délais que stipule la loi. Cette note correspond à un taux de 30,6% de demandes d'accès à l'information faites entre le 1er avril et le 30 novembre 1999 ayant abouti à une présomption de refus.

En janvier 2001, le Commissariat à l'information a remis un autre rapport au Ministère. Ce rapport portait sur les progrès réalisés par le Ministère en 2000 en ce qui concerne le respect des délais prescrits par la loi. Entre le 1er avril et le 30 novembre 2000, le taux des demandes d'accès constituant un cas de présomption de refus est passé à 23,7%, mais la note du Ministère est demeurée F.

Le rapport d'étape et la fiche de rendement de janvier 2001 renferment des recommandations sur les mesures que pourrait prendre le Ministère pour réduire le nombre de cas de présomption de refus.

Le présent rapport porte sur les progrès réalisés par le Ministère en matière de « bon » respect des délais prévus par la *Loi sur l'accès à l'information* depuis le dépôt du rapport d'étape de janvier 2001. Du 1er avril au 30 novembre 2001, il faut reconnaître que le ministère des Transports a réussi à obtenir la note C.

Ce rapport renferme aussi des renseignements sur l'état de la mise en application des recommandations formulées dans le rapport d'étape de janvier 2001.

Le Bureau du Commissaire utilise les normes de notation suivantes :

% de présomptions de refus	Commentaires	Note
0-5%	Idéal	A
5-10%	Bon	B
10-15%	À la limite	C
15-20%	Inférieur à la norme	D
Plus de 20%	Signal rouge	F

Situation actuelle et autres recommandations

Transports Canada (TC) a réalisé d'importants progrès en ce qui concerne le respect des délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*. Le nouveau taux de demande en présomption de refus est passé à 11,7%. Cela correspond à la note C, c'est-à-dire à une conformité à la limite compte tenu des délais prévus dans la loi. Pour l'exercice 2002-2003, on encourage le Ministère à continuer de progresser et à obtenir la note B ou une note supérieure.

Depuis 1999-2000, TC a accru chaque année le soutien financier accordé à la Section de l'AIPRP et la haute direction du Ministère examine actuellement une demande de financement additionnelle pour l'exercice 2002-2003. La Section de l'AIPRP investit également de plus en plus dans la technologie pour assurer le traitement des demandes d'accès à l'information. Le Ministère a adopté une approche très positive en ce qui concerne l'aide financière à offrir à cette Section.

Le Commissariat à l'information s'inquiète toutefois de l'utilisation continue d'un processus comprenant de multiples étapes d'approbation et d'assentiment. Comme l'indiquent les tableaux 1 et 2, le processus d'approbation actuel empêche de respecter les délais prévus par la loi.

Le temps nécessaire pour le traitement des demandes d'accès varie selon les BPR en ce qui concerne la récupération des documents et les approbations. Les tableaux 1 et 2 illustrent ces écarts.

Les tableaux ci-dessous ne renferment pas les délais accordés aux Cabinets du ministre et du sous-ministre ni le temps qu'ils prennent pour revoir les dossiers lorsque la demande d'accès a été considérée comme délicate.

Comme la Section de l'AÀI dispose désormais de ressources et de procédés à l'appui du processus d'accès, il y a un certain nombre de mesures que le

Tableau 1 : Rapport sur le rendement des BPR *(1er avril au 31 octobre 2000)*

Région Direction	Nbre total de documents récupérés	Nbre de documents récupérés à temps	Nbre total d'approbations	Nbre d'approbations à temps
Atlantique	28	20	8	6
Québec	50	42	21	21
Ontario	57	43	24	21
Prairies et Nord	23	22	21	21
Pacifique	40	30	26	17
Services généraux	29	20	27	23
Sécurité et sûreté	133	83	60	37
Politiques	50	32	37	18
Programmes et cessions	53	49	21	18
Communications	9	5	80	43
TOTAL	**472**	**346**	**325**	**225**
		(73 %)		**(69 %)**

Tableau 2 : Rapport sur le rendement des BPR *(1er avril au 30 novembre 2001)*

Région Direction	Nbre total de demandes	Nbre de documents récupérés à temps	Nbre de documents récupérés à temps	Nbre total d'avis	Nbre d'avis émis à temps	Nbre d'avis émis à temps
Atlantique	35	25	71 %	21	17	81 %
Québec	40	33	83 %	20	18	90 %
Ontario	45	41	91 %	22	20	91 %
Prairies et Nord	28	28	100 %	17	16	94 %
Pacifique	31	17	55 %	21	11	52 %
Communications	2	2	100 %	57	39	68 %
Services généraux	34	25	74 %	87	83	95 %
Politiques	31	28	90 %	25	19	76 %
Programmes et cessions	32	31	97 %	17	14	82 %
Sécurité et sûreté	135	130	96 %	102	85	83 %
TOTAL	**413**	**360**	**87 %**	**642**	**442**	**69 %**

Ministère pourrait prendre en considération pour améliorer son taux de demandes d'accès n'aboutissant pas à une présomption de refus au point de le faire passer à 90% ou même plus.

Le Commissariat fait les recommandations suivantes à Transports Canada.

Délégation des pouvoirs d'approbation

Le Coordonateur de l'AIPRP n'a pas reçu le pouvoir de prendre des décisions aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*, sauf certaines décisions administratives et d'autres décisions en vertu des articles 7 et 19. L'expérience acquise dans d'autres ministères montre que déléguer la prise de décision aux personnes qui ont les connaissances requises pour rendre les décisions en vertu de la Loi a tendance a réduire le temps nécessaire pour répondre aux demandes. Certains ministères ont délégué le pouvoir de prendre des décisions administratives courantes à des agents qui relèvent du coordonnateur.

Recommandation nº 1
Le Ministère devrait examiner la possibilité d'accroître le pouvoir des agents et du coordonnateur de l'AIPRP de prendre des décisions en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Processus d'approbation

La méthode qu'utilise le Ministère pour approuver les réponses aux demandes d'accès reste lourde et devrait être simplifiée. Comme l'indique la fiche de rendement :

S'il s'agit d'une demande – figurant dans le sommaire hebdomadaire des demandes – que le sous-ministre a vérifiée, une note d'information, une fiche d'approbation et les documents demandés sont alors envoyés par le Bureau d'AÀI au Cabinet du sous-ministre, qui se charge de rendre une décision.

Lorsque le SMA et le DGR sont d'accord avec la recommandation du coordonnateur de l'AÀI, la note d'information, la fiche d'approbation et les documents demandés sont alors envoyés par le Bureau de l'AÀI au directeur général des services exécutifs, qui se charge de rendre une décision.

Si le SMA et le DGR ne sont pas d'accord avec la recommandation du coordonnateur de l'AÀI, la note d'information, la fiche d'approbation et les documents demandés sont alors envoyés par l'entremise du Bureau de l'AÀI au Cabinet du sous-ministre, qui se charge de rendre une décision.

Même si plusieurs mots dont « revoir » et « approuver » sont utilisés pour décrire les étapes du processus d'approbation, les multiples « points de contrôle » préalables à la communication des documents ont pour effet de créer une culture institutionnelle axée sur le « refus du risque ». Les nombreuses étapes menant à l'approbation contribuent à retarder le processus.

Transports Canada dispose d'un modèle de traitement qui prévoit le nombre de jours dont dispose chaque partie du Ministère chargée de traiter une demande d'accès à l'information. Sur les vingt jours que propose le modèle, quatre sont consacrés à l'approbation, deux à l'assentiment du SMA et du DGR et un aux Communications (30 à 40% des dossiers). Ce total de sept jours représente 35% du temps dont on dispose pour traiter une demande d'accès. Le temps consacré à l'examen, à l'assentiment et à l'approbation nous semble excessif.

Le processus ci-dessus a été modifié de la manière suivante :

S'il s'agit d'une demande – figurant dans le sommaire hebdomadaire des demandes – que le Cabinet du ministre a vérifiée et a jugée délicate, la note d'information, la fiche d'approbation et les documents demandés sont alors envoyés par la section de l'AIPRP au DGR (si la région participait à la récupération des documents), qui doit approuver les recommandations du coordonnateur de l'AIPRP, puis au SMA responsable et enfin au Cabinet du sous-ministre pour examen final.

Si la demande ne figure pas sur la liste des documents délicats, et que le DGR est d'accord avec la recommandation du coordonnateur de l'AIPRP (si la région participait à la récupération des documents), la note d'information, la fiche d'approbation et les documents demandés sont alors envoyés par le Bureau de l'AÀI au SMA responsable pour qu'il approuve les exceptions.

Aux fins du présent rapport d'étape, il est bon de répéter les premiers commentaires formulés à propos du processus.

Même si plusieurs mots dont « revoir » et « approuver » sont utilisés pour décrire les étapes du processus d'approbation, les multiples « points de contrôle » préalables à la communication des documents ont pour effet de créer une culture institutionnelle axée sur le « refus du risque ». Les nombreuses étapes menant à l'approbation contribuent à retarder le processus.

Transports Canada dispose de modèles de traitement qui prévoient le nombre de jours dont dispose chaque partie du Ministère chargée de traiter une demande d'accès à l'information. Sur les vingt jours que propose le modèle, quatre sont consacrés à l'approbation des documents de l'AC et un à l'examen des dossiers délicats, que fait le Service des communications de l'AC. En 2000-2001, 138 demandes (ou 29% des 473 demandes d'AÀI reçues) ont été inscrites sur la liste des dossiers délicats, et en 2001-2002, à ce jour, 87 (ou 36% des demandes d'AÀI reçues) figurent sur cette liste. Le Ministère songe à donner une journée de traitement supplémentaire à la Section de l'AIPRP à consacrer à la fonction Communications.

Pour les documents récupérés dans les régions, six jours sont consacrés à l'approbation, ce qui comprend l'examen fait par les Communications en région. Un total de cinq jours pour les documents de l'AC et de six jours pour ceux des régions représente 25 à 30% du temps dont on dispose pour traiter une demande d'accès. À notre avis, le temps consacré à l'examen, à l'assentiment ou à l'approbation est excessif. Les tableaux 1 et 2 illustrent en partie dans quelle mesure le processus d'approbation en vigueur à TC contribue au nombre de demandes en présomption de refus au Ministère.

Recommandation nº 2
Le Ministère devrait revoir le processus de traitement des demandes d'accès à l'information pour déterminer les étapes de ce processus qui peuvent être suivies en parallèle et non l'une à la suite de l'autre, ou qui peuvent être éliminées parce qu'elles n'ajoutent rien au processus de prise de décision requis en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Fonction des Communications

Lorsque l'information doit être diffusée ou retenue pour répondre à un processus d'accès désigné comme délicat, il peut être nécessaire que les Communications rédigent une note d'information ou tout autre document. À Transports Canada, la fonction Communications fait partie des diverses étapes à suivre dans le processus de communication des demandes. À l'heure actuelle, le

Service des communications dispose d'une journée pour s'acquitter de cette fonction. Le Ministère songe à lui accorder une journée supplémentaire parce qu'il éprouve de la difficulté à respecter ce délai d'une journée. Cette journée serait prise à même le délai accordé à la Section de l'AIPRP. Par conséquent, approximativement 10% du processus de traitement des demandes d'accès serait alloué à la fonction Communications.

D'autres ministères ont réussi à exercer la fonction Communications parallèlement au processus de communication des demandes. La fiche de rendement de Transports Canada discute de cette approche. Le Commissariat à l'information considère qu'intégrer la fonction Communications au processus d'approbation continue de poser un problème.

Recommandation nº 3
La fonction Communications associée au processus de communication des demandes devrait être exercée parallèlement à ce processus.

Plan d'amélioration de l'AÀI

Pour faire face au problème de retard des réponses aux demandes d'accès à l'information, TC a établi un plan des ressources. Ce plan n'est pas un cadre global tenant compte de tous les facteurs qui contribuent à ce qu'une demande soit en présomption de refus.

Un plan d'amélioration général de l'AÀI est un volet essentiel d'une stratégie permettant d'assurer un bon respect des délais prévus dans la *Loi sur l'accès à l'information*. Ce plan devrait préciser les sources de retard et comprendre les objectifs, les tâches, les produits livrables, les étapes clés et les responsabilités permettant un bon respect des délais prescrits par la Loi. Les efforts non coordonnés pour réduire le nombre de demandes en présomption de refus ne sont généralement pas aussi efficaces que l'établissement de mesures intégrées à la suite d'une analyse de la situation.

Recommandation nº 4
TC devrait établir un plan d'amélioration de l'AÀI fondé sur une analyse des demandes en présomption de refus de sorte que le Ministère puisse se conformer de manière importante aux exigences de la *Loi sur l'accès à l'information* d'ici le 1er avril 2003. Ce plan devrait préciser les sources de retard et comprendre des objectifs, des tâches, des produits livrables et des responsabilités.

État de l'application des Recommandations de 2001

En janvier 2001, des recommandations ont été formulées à l'intention de Transports Canada à propos des mesures à prendre pour réduire le nombre de demandes d'accès en présomption de refus. L'état de l'application de chacune des recommandations est décrit ci-après à la suite de chacune des recommandations.

Recommandation antérieure nº 1
Le Ministère devrait inclure des objectifs précis relatifs au respect des délais prescrits par la Loi dans les contrats de rendement des cadres supérieurs et d'autres employés chargés du traitement des demandes d'accès à l'information.

Le Ministère a choisi de rendre les sous-ministres adjoints responsables des décisions relatives aux exceptions prévues par la Loi, en vertu des pouvoirs délégués du ministre. En outre, le Cabinet du ministre indique les documents à divulguer qui doivent être examinés avant d'être communiqués.

Comme l'indiquent les recommandations de la fiche de rendement et du

rapport de l'année dernière, au nombre des obligations que doivent remplir les responsables du traitement des demandes d'accès, il faut citer le respect des délais prescrits par la *Loi* tels qu'ils s'appliquent à leurs secteurs particuliers.

Le Bureau de l'AÀI rend compte à la sous-ministre et aux sous-ministres adjoints du rendement réel par rapport au rendement prévu relativement au respect des délais.

L'analyse des demandes d'accès (voir tableau 2) faites entre le 1er avril et le 30 novembre 2001 indique où les retards continuent de se produire dans le processus de communication. Les retards ne cesseront pas tant que le processus n'aura pas été simplifié (voir la description de la fiche de rendement) ou que les responsables d'une partie du processus de traitement ne s'en tiendront pas au calendrier prévu.

De plus, il n'y aura pas de responsabilisation (comme il a été recommandé antérieurement) tant que les contrats de rendement qui lient la sous-ministre, les cadres supérieurs et le coordonnateur de l'AÀI ne feront pas expressément mention du respect des délais prescrits par la Loi ou encore d'une cible ou d'un objectif donné.

Recommandation antérieure nº 2
Le Ministère devrait effectuer une analyse visant à déterminer, pour chaque demande faite entre le 1er avril et le 30 novembre 2000, les raisons précises qui expliquent pourquoi elles ont abouti à une présomption de refus, puis élaborer un plan en vue de réduire à l'avenir le nombre de demandes en présomption de refus.

TC a augmenté les ressources accordées à la Section de l'AIPRP. En 1999-2000, la Section fonctionnait avec un personnel de sept employés à temps plein et consacrait 41 000 $ aux services professionnels. En 2000-2001, elle disposait de onze employés à temps plein et affectait 179 000 $ aux services professionnels. Au 1er septembre 2001, la Section comprenait toujours onze employés et avait dépensé 55 000 $ pour ces services. On a approuvé récemment une somme additionnelle de 156 800 $ à consacrer aux services professionnels au cours de l'exercice.

Même si des ressources supplémentaires ont été accordées, on n'a pas fait une analyse globale des raisons qui expliquent, pour chacune des demandes, pourquoi elles aboutissent en présomption de refus. Le coordonnateur de l'AÀI a travaillé en collaboration avec les BPR en vue de resserrer les délais nécessaires pour s'acquitter de la partie du processus d'accès à l'information qui lui revient. De plus, un agent de liaison de l'AIPRP a été nommé pour assurer le contrôle et le suivi du traitement des demandes et éliminer le double emploi et l'incohérence dans l'entrée des données.

Recommandation antérieure nº 3
TC devrait élaborer, d'ici le 1er mars 2001, un plan d'amélioration de l'AÀI visant expressément à réduire le nombre de demandes en présomption de refus et remettre une copie de ce plan au Commissariat à l'information du Canada. Le plan devrait préciser les sources des retards et inclure les objectifs, les tâches, les produits livrables, les étapes clés et les responsabilités nécessaires à un bon respect important de la Loi.

Pour faire face au problème des retards dans le traitement des demandes d'accès à l'information, TC a établi un plan des ressources. Ce plan n'est pas un cadre global traitant de tous les

éléments qui contribuent à ce qu'un grand nombre de demandes soient en présomption de refus.

Dans la proposition du plan des secteurs de service de l'AIPRP 2002-2003, on demande des ressources supplémentaires pour arriver à répondre à 80% des demandes ou plus dans les délais prévus par la *Loi sur l'accès à l'information*. Cette cible est accompagnée de la précaution suivante : « L'objectif pourrait démontrer trop de zèle lorsqu'on pense à la charge de travail supplémentaire continue, aux niveaux des ressources, à la complexité croissante des demandes, à l'exigence de plus en plus pressante pour la Section de mettre en application de nouvelles technologies et d'améliorer le rendement en préparation de l'initiative du GED, et de la délégation de pouvoir de même que du processus d'approbation existants. » Pour la période du 1er avril au 30 novembre 2001, cet objectif a déjà été atteint car le taux de demande en présomption de refus est de 11,7%.

Le plan d'amélioration global est un élément essentiel d'une stratégie visant à bien respecter les échéances de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le plan devrait cerner les causes des retards et inclure les objectifs, les tâches, les produits livrables, les étapes clés et les responsabilités qui permettent un bon respect de la loi. Les efforts non coordonnés consacrés à la réduction du nombre de demandes en présomption de refus ne seront vraisemblablement pas aussi efficaces qu'un train de mesures intégrées établi à la suite d'une analyse de la situation.

Recommandation antérieure nº 4
TC devrait définir des mesures pour améliorer le rendement des BPR qui ont toujours des problèmes à respecter les échéanciers fixés pour le traitement des demandes. Le Ministère devrait examiner le bien fondé d'associer la fonction des Communications au processus d'approbation.

Les délais nécessaires aux BPR pour récupérer les dossiers se sont améliorés d'une manière non négligeable (voir le tableau 2).

Le Ministère devrait évaluer la valeur ajoutée de la participation de la fonction des Communications au processus d'approbation. Dans d'autres ministères, on s'acquitte des exigences relatives aux communications au moyen d'un processus parallèle plutôt que dans le cadre du processus d'approbation. Les responsables des communications à TC commencent le travail après que la section d'AIPRP ait préparé l'ensemble du document à divulguer. Il est évident que cette fonction empêche le traitement des demandes d'accès dans les délais prévus par la *Loi sur l'accès à l'information*. Affecter jusqu'à deux jours à cette fonction signifie que 10% du processus de traitement est alloué à la fonction Communications.

Recommandation antérieure nº 5
Dans le cadre du plan d'amélioration de l'AAI, TC devrait se donner jusqu'au 31 mars 2002 pour assurer un « bon respect » du délai prescrit par la Loi.

TC a passablement amélioré son rendement et il a obtenu la note C, qui indique un degré de conformité à la limite, c'est-à-dire un taux de 11,7% de nouvelles demandes en présomption de refus. Cette note constitue un progrès non négligeable si on le compare au taux de 24,7% obtenu en 2000-2001.

Questionnaire et rapport statistique

Questionnaire d'analyse statistique sur les demandes d'accès officielles faites en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Partie A	Demandes reportées de l'exercice précédent		
1.	Nombre de demandes reportées	112	115
2.	Demandes reportées de l'exercice précédent qui sont considérées comme une présomption de refus le premier jour du nouvel exercice	29	29
Partie B	Nouvelles demandes – À l'exclusion des demandes incluses dans la Partie A		
3.	Nombre de demandes reçues pendant l'exercice	473	239
4.A	Combien de demandes ont été traitées dans le délai de 30 jours prévu par la *Loi*?	195	113
4.B	Combien de demandes ont été traitées au-delà du délai de 30 jours prévu par la *Loi sans qu'une prorogation de délai ne soit demandée*?	42	11
4.C	Combien de jours après le délai prévu par la *Loi* a-t-il fallu pour répondre à la demande *sans qu'une prorogation de délai ne soit demandée*		
	1 à 30 jours	33	10
	31 à 60 jours	7	1
	61 à 90 jours	1	0
	Plus de 91 jours	1	0
5.	Combien de délais ont été prorogés en vertu de l'article 9?	203	88
6.A	Combien de demandes ont été traitées *dans* le nouveau délai?	78	32
6.B	Pour combien de demandes le nouveau délai a-t-il été dépassé?	46	3
6.C	Combien de jours a-t-il fallu après l'expiration du nouveau délai pour traiter la demande?		
	1 à 30 jours	21	1
	31 à 60 jours	9	1
	61 à 90 jours	5	0
	Plus de 91 jours	11	1
7.	Au 30 novembre 2001, combien de demandes sont considérées comme une présomption de refus?	–	14

Agence des douanes et du revenu du Canada

Rapport d'étape sur les cas de présomption de refus

Contexte

L'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) a obtenu la note B, ce qui indique qu'elle respecte bien les délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*. Les progrès importants accomplis par l'ADRC depuis sa fiche de rendement de 1999 sont attribuables au travail du directeur de l'AIPRP et du personnel ainsi qu'au soutien solide de la haute direction en vue d'une amélioration continue.

Dans sa fiche de rendement de 1999 établie par le Commissariat à l'information, l'ADRC avait reçu la note F, ce qui correspond à un signal rouge, parce que 85,6% des demandes d'accès avaient abouti à une présomption de refus.

En janvier 2000, le Commissariat à l'information a présenté un rapport sur la mise en œuvre des recommandations formulées dans la fiche de rendement et a recommandé d'autres mesures à prendre pour réduire le nombre de demandes qui aboutissent à une présomption de refus. À ce moment, les statistiques indiquaient qu'entre le 1er avril et le 30 novembre 1999, le taux de demandes d'accès ayant abouti à une présomption de refus s'était amélioré, s'établissant à 51,5%.

En janvier 2001, le Commissariat à l'information a examiné les progrès de l'ADRC au chapitre du respect des délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information* et a fait rapport à ce sujet. À ce moment, l'ADRC assurait un « respect à la limite » de la Loi (pour la période du 1er avril au 30 novembre 2000), soit la note C.

Le présent rapport porte sur les progrès réalisés par le Ministère pour parvenir à bien respecter les délais prévus par la *Loi sur l'accès à l'information* depuis le dépôt du rapport d'étape de janvier 2001. Il contient aussi des renseignements sur l'état de la mise en application des recommandations formulées dans le rapport de janvier 2001.

Le Commissariat à l'information utilise la norme de notation suivante :

% de présomptions de refus	Commentaires	Note
0 - 5%	Idéal	A
5 - 10%	Bon	B
10 - 15%	À la limite	C
15 - 20%	Inférieur à la norme	D
Plus de 20%	Signal rouge	F

Situation actuelle et autres recommandations

L'ADRC a réalisé des progrès considérables au titre de la réduction du nombre de demandes d'accès en présomption de refus.

Pour la période du 1er avril au 30 novembre 2001, l'ADRC a obtenu la note B, ce qui correspond à un « bon respect » des délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*. Le taux de demandes en présomption de refus

s'élevait à 9,85%. La réduction du nombre de demandes d'accès en présomption de refus a eu lieu parallèlement à la hausse importante du nombre de demandes d'accès et de pages examinées, comme l'indique le tableau ci-dessous.

Tableau :
Nombre de demandes d'accès reçues

Exercice	Demandes	Pages examinées
1999-2000	594	116 372
Avril – 30, novembre 2000	477	125 164
Avril – 30, novembre 2001	670	238 671

Les recommandations qui suivent sont formulées dans le but d'aider l'ADRC à poursuivre ses efforts pour traiter les demandes d'accès dans les délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*.

Accès non officiel

L'Agence élabore actuellement un « plan axé sur l'avenir » (plan stratégique) pour les activités d'AÀI. Une partie du plan portera sur les méthodes non officielles de communication de l'information au grand public, qui n'aurait plus alors à présenter une demande pour y avoir accès. Toutefois, si une personne n'était pas satisfaite de ces méthodes non officielles, rien ne l'empêcherait de faire une demande officielle en vertu de la Loi.

Avant de prendre une décision concernant des mesures d'accès non officiel à de l'information, il importe de procéder à une analyse des renseignements qui sont couramment divulgués lorsqu'on répond aux demandes d'accès. On peut aussi analyser les besoins en information des clients de l'ADRC. Un exemplaire du rapport sur l'accès non officiel à de l'information devrait être fourni au Commissariat à l'information.

Dans les lignes directrices intitulées *Divulgation systématique/diffusion automatique (DS/DA) – Projet conjoint du Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée/Ontario et de la Direction de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée, Secrétariat du Conseil de gestion*, on propose des pratiques visant à encourager les organismes gouvernementaux à divulguer systématiquement ou à diffuser automatiquement de l'information. Ces lignes directrices sont diffusées sur le site Internet des deux organismes. On appelle divulgation systématique le fait de donner systématiquement l'accès à des dossiers généraux qui sont divulgués fréquemment à la suite d'une demande informelle et on entend par diffusion automatique la communication publique de renseignements sans qu'il y ait eu demande d'accès.

Recommandation no 1
L'ADRC examine des méthodes non officielles de communication de l'information au grand public et fournit un exemplaire de son rapport à ce sujet au Commissariat à l'information.

2.2 *Amélioration continue*

L'Agence est encouragée à faire fond sur sa capacité de respecter les délais de réponse prescrits dans la *Loi sur l'accès à l'information*. Elle a obtenu la note C pour la période du 1er avril au 30 novembre 2000; son nouveau taux de demandes en présomption de refus s'élevait à 14,9%. À la fin de l'exercice 2000-2001, le taux avait grimpé à 16,0%, ce qui représente la note D.

L'Agence a montré qu'elle était prête à s'engager sur le plan financier pour

appuyer le travail de l'équipe de l'AÀI et à s'assurer du concours de la haute direction à cet égard. L'équipe de l'AÀI a fait preuve d'innovation dans son approche. Par exemple, l'adresse électronique « ATIP Consult » à l'intention du personnel de l'ADRC constitue une excellente méthode pour obtenir des conseils relatifs à l'AÀI. Les renseignements demandés peuvent aussi servir de base d'information pour analyser les besoins de formation en AÀI.

L'Agence et l'équipe de l'AÀI sont encouragées à poursuivre leur engagement sans lequel il est impossible d'assurer un bon respect des délais de réponse prescrits dans la *Loi sur l'accès à l'information*. Pour atteindre cet objectif, il faudra revoir en priorité le processus de l'AÀI si l'on veut améliorer le traitement des demandes.

Recommandation n° 2
L'ADRC continue à fournir les sommes et l'engagement de la haute direction nécessaires à la réduction continue du temps de réponse aux demandes d'accès présentées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, pour assurer un bon respect des délais prescrits par la Loi.

2.3 *Formation*

L'ADRC a mis sur pied une unité d'AÀI pour planifier et tenir des séances de formation et de sensibilisation à l'intention de son personnel. Comme les organisations se transforment et que les employés assument les responsabilités de BPR, il est important de former le personnel sur ses responsabilités liées à la *Loi sur l'accès à l'information*. L'Agence travaille actuellement à l'élaboration d'un plan de formation de trois ans. Elle est encouragée à établir un plan et un programme de formation relatifs à l'AÀI, qui seront accessibles à un grand nombre de ses employés.

Recommandation n° 3
L'ADRC est encouragée à élaborer un programme de formation sur l'AÀI qui sera offert à un grand nombre de ses employés au moyen d'une utilisation novatrice de la technologie.

État de l'application des recommandations de 2001

En janvier 2001, des mesures ont été recommandées à l'ADRC pour diminuer davantage le nombre de demandes d'accès en présomption de refus. L'état d'application de chacune est décrit après le libellé de chaque recommandation.

Recommandation antérieure n° 1
L'Agence devrait effectuer une analyse visant à déterminer les raisons spécifiques pour chaque demande constituant une présomption de refus pour la période du 1er avril au 30 novembre 2000, puis élaborer un plan visant la réduction du nombre futur de demandes en présomption de refus.

En 2001, l'Agence a demandé à un consultant de procéder à un examen des délais de traitement des demandes d'accès. Entre autres résultats, le consultant a cerné les situations suivantes qui ont eu une incidence sur le temps inscrit dans ATIPflow pour traiter les demandes d'accès :

- La date de traitement de la demande a été inscrite comme étant celle du prochain jour ouvrable.
- Le temps alloué pour l'étude d'une estimation de coût par le demandeur n'a pas été bien inscrit.
- Il est arrivé que les projets pilotes de traitement régional des demandes

d'accès à l'information, à Vancouver et à Montréal, ont envoyé des données d'ATIPflow qui étaient inexactes.

- Dans le cas d'une demande concernant plusieurs BPR, la recherche de documents par un BPR qui a pris plus de temps que prévu a entraîné un retard pour les BPR qui ont répondu dans les délais.

L'Agence est en train de modifier ses procédures d'inscription et ATIPflow pour prévenir les problèmes décrits ci-dessus.

Recommandation antérieure n° 2
L'Agence devrait élaborer un plan de formation pour 2001-2002 comprenant des priorités précises aux fins de la réduction soutenue du nombre de demandes en présomption de refus.

L'Agence a engagé un consultant pour donner de la formation d'AÀI partout au Canada. Le consultant a tenu 32 séances auxquelles ont participé 375 employés.

À l'été 2001, l'Agence a créé le Groupe des consultations, des politiques et de la formation au sein de la Direction générale de l'AIPRP. La priorité du groupe est de recueillir de l'information et des données afin d'établir un plan de formation et de préciser les ressources nécessaires.

Le Groupe des consultations, des politiques et de la formation examine la faisabilité de concevoir des modules de formation qui s'inscriraient dans les programmes de formation des Ressources humaines liés à un domaine fonctionnel. De plus, le groupe déterminera la faisabilité d'utiliser l'Intranet de l'ADRC pour la dispensation de la formation en AÀI.

Une séance de formation pour toutes les personnes-ressources en AÀI était prévue en décembre 2001, mais elle a été reportée à juin 2002. Le groupe achève un guide à l'intention des personnes-ressources en AÀI des BPR.

Le Groupe des consultations, des politiques et de la formation a une adresse de courrier électronique – ATIP Consult – afin de fournir au personnel de l'ADRC de l'information sur les questions relatives à la *Loi sur l'accès à l'information* et aux processus de l'AÀI qui ont cours à l'Agence.

Recommandation antérieure n°3
L'Agence devrait se donner jusqu'au 31 mars 2002 pour assurer un bon respect des délais prescrits par la Loi.

L'Agence assure maintenant un bon respect des délais de réponse prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*. Pour la période du 1er avril au 30 novembre 2001, l'ADRC a reçu la note B, ce qui correspond à son nouveau taux de demandes en présomption de refus qui est de 9,85%.

Questionnaire et rapport statistique

Questionnaire d'analyse statistique sur les demandes d'accès officielles faites en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*

Partie A	Demandes reportées de l'exercice précédent		
1.	Nombre de demandes reportées	106	181
2.	Demandes reportées de l'exercice précédent qui sont considérées comme une présomption de refus le premier jour du nouvel exercice	17	24
Partie B	Nouvelles demandes (à l'exclusion des demandes incluses dans la partie A)		
3.	Nombre de demandes reçues pendant l'exercice	819	670
4.A	Combien de demandes ont été traitées dans le délai de 30 jours prévu par la *Loi*?	430	354
4.B	Combien de demandes ont été traitées au-delà du délai de 30 jours prévu par la *Loi sans qu'une prorogation de délai ne soit demandée?*	74	31
4.C	Combien de jours après le délai prévu par la *Loi* a-t-il fallu pour répondre à la demande *sans qu'une prorogation de délai ne soit demandée*		
	1 à 30 jours	52	22
	31 à 60 jours	12	7
	61 à 90 jours	8	2
	Plus de 91 jours	2	0
5.	Combien de délais ont été prorogés en vertu de l'article 9?	197	1745
6.A	Combien de demandes ont été traitées *dans* le nouveau délai?	120	86
6.B	Pour combien de demandes le nouveau délai a-t-il été dépassé?	33	15
6.C	Combien de jours a-t-il fallu après l'expiration du nouveau délai pour traiter la demande?		
	1 à 30 jours	26	9
	31 à 60 jours	4	5
	61 à 90 jours	1	1
	Plus de 91 jours	2	0
7.	Au 30 novembre 2001, combien de demandes sont considérées comme une présomption de refus?	–	20

Ministère de la Défense nationale

Rapport d'étape sur les cas de présomption dr refus

Contexte

Le ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes (MDN) continue d'améliorer son respect des délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*. Il a reçu la note C, son taux de cas de présomption de refus s'établissant à 11,8%.

Au début de 1999, le Commissariat à l'information a établi une fiche de rendement indiquant la mesure dans laquelle le Ministère respecte les délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*. La fiche de rendement contient des recommandations sur les mesures à prendre pour réduire le nombre de demandes qui aboutissent à une présomption de refus. Dans la fiche de rendement de 1999, le Ministère a obtenu la note F, un signal rouge, parce que 69,6% des demandes d'accès à l'information faites entre le 1er avril et le 30 novembre 1998 ont débouché sur une présomption de refus.

En décembre 1999, le Commissariat à l'information a examiné l'état des recommandations formulées dans la fiche de rendement et a recommandé d'autres mesures à prendre pour réduire le nombre de demandes qui aboutissent à une présomption de refus. À ce moment-là, les statistiques ont révélé qu'entre le 1er avril et le 30 novembre 1999, le taux de demandes ayant abouti à une présomption de refus s'était amélioré, se hissant à 38,9% (ce qui équivaut tout de même à une note F).

En janvier 2001, le Commissariat à l'information a présenté un autre rapport d'étape au MDN. Pour la période du 1er avril au 30 novembre 2000, le MDN a obtenu la note D, ce qui correspond à un respect « inférieur à la norme » des délais prescrits par la Loi, car son taux de demandes en présomption de refus se situait à 17%. Il a conservé cette note pour tout l'exercice 2000-2001, un exploit en comparaison de certains autres ministères. Le rapport de janvier 2001 révèle que les lignes de tendances concernant la réduction du nombre de demandes en présomption de refus vont toutes dans la bonne direction.

Le présent rapport porte sur les progrès réalisés par le Ministère en vue de parvenir à une bonne observation des délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information* depuis la publication du rapport d'étape de janvier 2001. Il fait aussi le point sur l'état des recommandations formulées dans ce dernier document.

L'échelle de notation utilisée par le Commissariat à l'information est la suivante :

% de présomptions de refus	Commentaires	Note
0-5%	Idéal	A
5-10%	Bon	B
10-15%	À la limite	C
15-20%	Inférieur à la norme	D
Plus de 20%	Signal rouge	F

Situation actuelle et autres recommandations

Le MDN continue de réduire considérablement le nombre de demandes d'accès à l'information qui se soldent par une présomption de refus. Pour la période du 1er avril au 30 novembre 2001, le taux de demandes en présomption de refus a atteint 11,8%, soit un respect à la limite des délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*. La diminution du nombre de demandes d'accès ayant abouti à une présomption de refus se produit alors que les demandes affluent de plus en plus.

Le MDN a affecté des ressources à l'AÀI et fourni un solide appui de gestion afin de réduire un nombre important et coûteux de demandes d'accès en présomption de refus. Le travail et les efforts soutenus de la haute direction du MDN et du personnel de la Division de l'AIPRP sont reconnus. Le Commissariat à l'information encourage le MDN à viser un taux de demandes en présomption de refus de 10 % ou moins.

Plusieurs obstacles empêchent le MDN de bien observer les délais prescrits par la Loi. Ils ne se limitent pas d'ailleurs au MDN. Les voici :

- Les consultations durent beaucoup plus longtemps que prévu, particulièrement avec les autres gouvernements et le Bureau du Conseil privé.
- La hausse du pourcentage de pages traitées est considérablement plus élevée que celle du nombre de demandes d'accès à l'information.
- Souvent, les BPR ignorent quels renseignements ne sont pas divulgués en raison d'une détérioration des pratiques de gestion de l'information.

Afin de prêter main-forte aux BPR dans leurs domaines de programmes, le directeur de l'AIPRP a lancé une DDP pour obtenir les services de consultants en matière d'AÀI. La Division de l'AÀI conservera la liste des consultants qualifiés. Elle compte aussi sur des analystes qui ont été affectés provisoirement aux domaines de programmes des BPR dans le but de s'occuper du traitement des demandes d'accès.

Les recommandations suivantes visent à aider le MDN à poursuivre ses efforts pour traiter les demandes d'accès à l'information dans les délais prévus par la *Loi sur l'accès à l'information*.

Objectif pour 2002-2003

Le Ministère doit maintenant s'efforcer d'avoir une bonne observation des délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information* en réalisant un taux de demandes en présomption de refus de 10% ou moins.

Le Ministère et la Division de l'AIPRP accomplissent certes des progrès considérables pour ce qui est de réduire le nombre de demandes d'accès en présomption de refus. L'objectif devrait être maintenant un « bon respect » des délais.

Recommandation nº 1
Le MDN devrait viser un taux de 10% ou moins relativement aux demandes en présomption de refus pour 2002-2003.

Gestion des prorogations de délais

Comme l'indiquent les tableaux 1 et 2 suivants, le nombre de jours qu'il a fallu pour traiter les demandes en présomption de refus au-delà du délai de 30 jours ou du délai prolongé n'a pas diminué par rapport à l'année précédente.

Tableau 1 : Temps de traitement des demandes en présomption de refus n'ayant pas fait l'objet d'une prorogation de délai

Nombre de jours qu'il a fallu pour traiter des demandes qui n'ont pas fait l'objet d'une prorogation de délai après l'expiration du délai prescrit	Avril 2000 à mars 2001	Avril 2001 à mars 2002	Avril 2002 à mars 2003
1 à 30 jours	126	39	25
31 à 60 jours	36	1	10
61 à 90 jours	12	0	2
Plus de 91 jours	5	1	1

Tableau 2 : Temps de traitement des demandes en présomption de refus ayant fait l'objet d'une prorogation de délai

Nombre de jours qu'il a fallu pour traiter des demandes ayant fait l'objet d'une prorogation de délai après l'expiration du délai prescrit	Avril 2000 à mars 2001	Avril 2001 à mars 2002	Avril 2002 à mars 2003
1 à 30 jours	30	36	31
31 à 60 jours	7	12	5
61 à 90 jours	2	4	3
Plus de 91 jours	2	0	5

Le MDN devrait déterminer les circonstances qui ont entraîné les retards et ont abouti à une présomption de refus dans le cas des demandes en présomption de refus pour la période du 1er avril au 30 novembre 2001, puis établir un plan et des priorités afin de réduire davantage le nombre de demandes en présomption de refus.

Recommandation nº 2
Le MDN devrait déterminer les raisons des retards rattachés aux demandes d'accès en présomption de refus pour la période du 1er avril au 30 novembre 2001, et établir ensuite un plan et des priorités afin de réduire davantage les retards dans le traitement des demandes.

État de l'application des recommandations de 2001

En janvier 2001, des mesures ont été recommandées au MDN pour diminuer davantage le nombre de demandes d'accès en présomption de refus. L'état d'application de chacune est décrit après le libellé de chaque recommandation.

Recommandation antérieure nº 1
Le Ministère devrait effectuer une analyse visant à déterminer les raisons spécifiques pour chaque demande constituant une présomption de refus pour la période du 1er avril au 30 novembre 2000, puis élaborer un plan visant la réduction du nombre futur de demandes en présomption de refus.

Le MDN s'est attaché à la gestion du processus de prorogation des délais. Il veut s'assurer que :

- toutes les prorogations de délais sont demandées lorsque c'est approprié;
- les BRP ont en main les renseignements nécessaires pour prendre des décisions éclairées quant à la longueur de la prorogation de délai.

Recommandation antérieure nº 2
Le Ministère devrait élaborer un plan de formation pour 2001-2002 comprenant un ordre de priorité précis aux fins de la réduction soutenue du nombre de demandes en présomption de refus.

Le MDN a mis en place un plan de formation exhaustif à l'intention du personnel de tous les secteurs de l'organisation. Selon le rapport semestriel de formation, environ 1 250 employés prendront part à une série de séances d'information d'une durée pouvant aller d'une heure et demie à deux jours.

Recommandation antérieure nº 3
De l'information sur le nombre de jours alloués pour chacune des étapes de la procédure de traitement des demandes d'accès devrait faire partie des renseignements qui accompagnent chacune des demandes.

La fiche de renseignements et la note de service opérationnelle précisent le nombre de jours alloués au BPR pour traiter la demande.

Recommandation antérieure n° 4
Les contrats de rendement devraient prévoir l'obligation pour les gestionnaires opérationnels de respecter les délais de traitement des demandes d'accès fixés à l'interne et dans la Loi.

Cette recommandation n'est pas appliquée pour le moment.

Recommandation antérieure nº 5
Le Ministère devrait continuer à affecter les ressources et l'énergie nécessaires au respect des délais prévus par la *Loi sur l'accès à l'information* afin de parvenir à un « bon respect » de ces délais d'ici le 31 mars 2002.

Des ressources continuent d'être affectées à la Division de l'AÀI, y compris des fonds pour l'imagerie de l'AIPRP (200 000 $).

Questionnaire et rapport statistique

Questionnaire d'analyse statistique sur les demandes d'accès officielles faites en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*

Partie A:	Demandes reportées de l'exercice précédent	Du 1er avril 2000 au 31 mars 2001	Du 1er avril 2001 au 30 nov. 2001
1.	Nombre de demandes reportées	201	182
2.	Demandes reportées de l'exercice précédent qui sont considérées comme une présomption de refus le premier jour du nouvel exercice	36	42
Partie B:	**Nouvelles demandes – À l'exclusion des demandes incluses dans la partie A**	**Du 1er avril 2000 au 31 mars 2001**	**Du 1er avril 2001 au 30 nov. 2001**
3.	Nombre de demandes reçues pendant l'exercice	1 088	920
4.A	Combien de demandes ont été traitées dans le délai de 30 jours prévu par la *Loi*?	522	764
4.B	Combien de demandes ont été traitées au-delà du délai de 30 jours prévu par la *Loi sans qu'une prorogation de délai ne soit demandée?*	88	38
4.C	Combien de jours après le délai prévu par la *Loi* a-t-il fallu pour répondre à la demande *sans qu'une prorogation de délai ne soit demandée*		
	1 à 30 jours	77	25
	31 à 60 jours	6	10
	61 à 90 jours	2	2
	Plus de 91 jours	3	1
5.	Combien de délais ont été prorogés en vertu de l'article 9?	373	406
6.A	Combien de demandes ont été traitées *dans* le nouveau délai?	194	262
6.B	Pour combien de demandes le nouveau délai a-t-il été dépassé?	84	44
6.C	Combien de jours a-t-il fallu après l'expiration du nouveau délai pour traiter la demande?		
	1 à 30 jours	48	31
	31 à 60 jours	20	5
	61 à 90 jours	6	3
	Plus de 91 jours	10	5
7.	Au 30 novembre 2001, combien de demandes sont considérées comme une présomption de refus?	–	27

Ministère des affaires étrangères et du commerce international

Rapport d'étape sur les cas de présomption de refus

Contexte

Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) est parvenu à réduire le nombre de demandes qui sont traitées après les délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*. Il reçoit maintenant la note D, ce qui constitue un progrès important et encourageant après les nombreuses années où il a affiché un rendement équivalent au signal rouge. Le travail et les efforts soutenus de la haute direction du MAECI et du personnel de la direction de l'AIPRP sont reconnus.

Au début de l'année 1999, le Commissariat à l'information a publié une fiche de rendement faisant état de la mesure dans laquelle le MAECI respecte les délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*. Cette fiche recommandait certaines mesures pour réduire le nombre de demandes en présomption de refus. La fiche de rendement de 1999 accordait au Ministère la note F, un signal rouge, parce 34,9% des demandes d'accès à l'information reçues du 1er avril au 30 novembre 1998 ont abouti à une présomption de refus.

En décembre 1999, le Commissariat à l'information a examiné l'état des recommandations énoncées dans la fiche de rendement et a recommandé d'autres mesures pour réduire le nombre de demandes en présomption de refus. Entre le 1er avril et le 30 novembre 1999, le taux de demandes s'étant soldées par une présomption de refus s'était amélioré, s'établissant à 27,6 %. Pour la même période en 2000-2001, le taux a remonté à 29,3%, soit à la note F (signal rouge).

En décembre 1999, dans le cadre de l'examen des recommandations formulées dans la fiche de rendement, le directeur de l'AIPRP déclarait ce qui suit :

> « Le Ministère a voulu s'efforcer de changer certains éléments du système de traitement et l'attitude du personnel pour avoir la garantie que tous les employés feraient le nécessaire pour se conformer aux obligations précisées par la Loi. Cette initiative a joui du soutien énergique des sous-ministres et du Comité exécutif, lesquels ont donné des instructions très précises en ce sens. Le SMA a déterminé que la première priorité du Plan d'activités pour 2000-2001 du Groupe de la diplomatie ouverte sera la conformité à la Loi. Malgré une augmentation de 40% du nombre de demandes l'année dernière, diverses améliorations ainsi qu'une rationalisation considérable de la procédure de traitement des demandes cette année font que le nombre de « présomptions de refus » n'a pas augmenté dans la même proportion. »

La réduction du nombre de demandes en présomption de refus a régressé en 2000-2001, le taux s'élevant à 31,3%.

Le présent rapport porte sur les progrès réalisés par le MAECI en vue de parvenir à une bonne observation des délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information* depuis la publication du rapport d'étape de janvier 2001. Il fait aussi le point sur les recommandations formulées dans ce dernier document.

L'échelle de notation utilisée par le Commissariat est la suivante :

% de présomptions de refus	Commentaires	Note
0-5%	Idéal	A
5-10%	Bon	B
10-15%	À la limite	C
15-20%	Inférieur à la norme	D
Plus de 20%	Signal rouge	F

Situation actuelle et autres recommandations

Le MAECI a réalisé des progrès quant au respect des délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*. Ainsi, le taux de demandes en présomption de refus a chuté à 17,7% pour la période du 1er avril au 30 novembre 2001. Cela correspond à la note D, soit une observation inférieure à la norme des délais prescrits par la Loi. Le Commissariat encourage le MAECI à poursuivre sa progression pour atteindre une note B ou mieux en 2002-2003.

Le MAECI a apporté d'importantes améliorations qui permettront de réduire le nombre de demandes d'accès en présomption de refus, notamment :

- La Direction de l'AIPRP s'est attachée à traiter les demandes d'accès de l'exercice précédent afin de réduire un arriéré de travail coûteux.
- La Direction a accru la formation du personnel de l'AIPRP et des BPR pour s'assurer que tous ces employés possédaient les compétences requises pour appuyer le traitement des demandes. Le personnel des BPR veut maintenant davantage de formation. La note de service opérationnelle destinée aux BPR a été améliorée.
- La haute direction s'est engagée en approuvant diverses mesures financières à l'appui du plan d'activités de l'AIPRP, Sur le chemin du progrès. Un agent des communications rend compte au directeur de l'AIPRP et les fonctions des communications sont assumées parallèlement au processus de traitement des demandes (plutôt que comme s'il s'agissait d'une partie séquentielle).

Ces améliorations ont eu lieu malgré l'augmentation des activités de traitement des demandes d'accès, comme l'indique le tableau 1.

(a) En outre, 220 000 pages associées à une seule demande ont été examinées, et 144 957 pages ont été expurgées par voie électronique

Tableau 1 : Pages traitées

Année	Pages Révisées	Pages Communiquées
1998-1999	58 563	38 965
1999-2000	35 987	24 090
Du 1er avril au 30 novembre 2000 a)	71 729	38 068
Du 1er avril au 30 novembre 2001 b)	73 848	34 974

dans une unité parallèle afin de traiter des demandes concernant le bois d'œuvre.

(b) Par ailleurs, 277 176 pages et 1,2 million de permis d'exportation (pages) associés à une demande concernant le bois d'œuvre ont été examinés, tandis que 76 483 pages ont été divulguées et 1,2 million de permis délivrés; 34 764 pages ont été examinées aux fins de consultations visant l'accès à l'information, puisque des obligations découlant de politiques ministérielles impliquent que d'autres ministères doivent consulter le MAECI avant d'appliquer l'article 15 de la Loi. Ceci résulte à une augmentation de 39,1%.

Tableau 2 : Temps de traitement des demandes en présomption de refus n'ayant pas fait l'objet d'une prorogation de délai

Nombre de jours qu'il a fallu pour traiter des demandes qui n'ont pas fait l'objet d'une prorogation de délai après l'expiration du délai prescrit	Avril 1999 à mars 2000	Avril 2000 à mars 2001	Avril 2001 à mars 2002
1 à 30 jours	54	22	19
31 à 60 jours	4	7	4
61 à 90 jours	3	6	5
Plus de 91 jours	1	1	0

Tableau 3 : Temps de traitement des demandes en présomption de refus ayant fait l'objet d'une prorogation de délai

Nombre de jours qu'il a fallu pour traiter des demandes qui ont fait l'objet d'une prorogation de délai après l'expiration du délai prescrit	Avril 1999 à mars 2000	Avril 2000 à mars 2001	Avril 2001 à mars 2002
1 à 30 jours	4	15	5
31 à 60 jours	2	6	7
61 à 90 jours	0	1	0
Plus de 91 jours	0	1	0

La Direction a également entrepris d'améliorer le processus de traitement, y compris le resserrement de la gestion de cas et le suivi des demandes d'accès, afin de réduire le temps consacré par les diverses parties de l'organisation pour accomplir leurs tâches respectives du processus. Certains des travaux de gestion de cas ont porté fruit, comme en témoignent les progrès constants pour ce qui est de réduire le temps de réponse aux demandes d'accès après les délais prescrits par la Loi. Les tableaux 2 et 3 montrent les progrès réalisés par le MAECI.

Compte tenu de ces améliorations, le présent rapport renferme les recommandations suivantes pour aider le MAECI à poursuivre ses efforts pour respecter les délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*.

Bonne observation

Le Commissariat recommande que le Ministère parvienne à une bonne observation des délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*, c'est-à-dire qu'au moins 90% des demandes d'accès reçues au Ministère obtiennent une réponse dans les délais prévus par la Loi. Pour l'exercice 2002-2003, le Ministère est encouragé à poursuivre ses progrès et à répondre à temps à au moins 90% des demandes.

Recommandation n° 1
Le MAECI devrait viser un taux de 10% ou moins relativement aux demandes en présomption de refus pour 2002-2003.

Cas de présomption de refus

Le MAECI a réduit le nombre de demandes d'accès aboutissant à une présomption de refus, mais d'autres mesures doivent être adoptées pour une bonne observation des délais prescrits par la Loi. Tant que les raisons menant à une présomption de refus n'auront pas été déterminées, il est impossible de fixer des priorités quant aux mesures à prendre pour poursuivre les progrès du Ministère.

Recommandation nº 2
Le MAECI devrait effectuer une analyse visant à déterminer les raisons spécifiques pour lesquelles chaque demande constitue une présomption de refus pour la période du 1er avril au 30 novembre 2001, puis élaborer un plan visant la réduction du nombre futur de demandes en présomption de refus.

Accès non officiel

Un certain nombre de ministères adoptent des mesures pour communiquer de façon non officielle de l'information ministérielle au lieu d'exiger du demandeur qu'il présente une demande en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Si un demandeur n'est pas satisfait, rien ne l'empêche de faire une demande officielle en vertu de la Loi. Selon les ministères, l'accès non officiel à l'information est souvent satisfaisant pour les clients et contribue à réduire le nombre de demandes. Par exemple, certains ministères publient ou songent à publier le résumé de documents faisant l'objet d'une demande d'accès sur leur site Internet. Toute personne peut obtenir une copie du résumé de ces documents moyennant les frais de reproduction et d'expédition.

Le MAECI, en collaboration avec les Archives nationales du Canada, affecte des ressources au programme de sélection d'accès pour assurer qu'un maximum de dossiers ministériels archivés est disponible pour les chercheurs et la communauté académique. À chaque année, la Direction de l'AIPRP embauche d'anciens Chefs de Missions pour examiner les dossiers qui pourraient être transférés aux Archives et pour aider à protéger le matériel jugé délicat et à rendre accessible tout autre matériel.

Le Ministère finance toujours un programme de diffusion pour la section Historique de la Division des Communications. Ce programme, qui profite du soutien de la communauté académique, sert de lien direct avec les universités et à travers le Canada et s'est avéré être un succès remarquable. Ce programme d'accès non officiel donne aux étudiants de maîtrise et de doctorat, aux professeurs universitaires et aux chercheurs la possibilité de consulter des dossiers ministériels qui traitent des relations internationales du Canada, sans les formalités associées à une demande d'accès à l'information.

Cette année, la Direction de l'AIPRP a exploré de nouvelles avenues touchant l'accès non officiel à l'information. Elle s'est assurée que l'information couramment demandée (p. ex., les commandes directes) est disponible pour le public en la plaçant à la bibliothèque mensuellement.

Recommandation nº 3
Le MAECI devrait effectuer une analyse visant à déterminer si d'autres mesures peuvent être adoptées pour les demandes d'accès non officielles pour certaines informations ministérielles.

État de l'application des recommandations de 2001

En janvier 2001, des mesures ont été recommandées au MAECI pour diminuer le nombre de demandes d'accès en présomption de refus. L'état d'application de chacune est décrit après le libellé de chaque recommandation.

Recommandation antérieure nº 1
Le Ministère devrait effectuer une analyse visant à déterminer les raisons spécifiques pour lesquelles chaque demande constitue une présomption de refus pour la période du 1er avril au 30 novembre 2000, puis élaborer un plan visant la réduction du nombre futur de demandes en présomption de refus.

Le Ministère a utilisé l'information du système ATIPflow pour analyser les délais. La Direction de l'AIPRP a examiné tous les dossiers sur place aux fins de reproduction, les a triés et en a retirés. Les dossiers de consultation ont été examinés et éliminés. L'objet de cet examen était d'apporter des améliorations en vue de réduire la charge de travail et le temps de traitement des dossiers.

Une entreprise d'experts-conseils a été engagée pour évaluer les coûts liés à l'administration de la Loi au moyen d'une description des processus afin de déterminer les économies et les sources de tension possibles.

Recommandation antérieure nº 2
Le MAECI devrait élaborer, d'ici le 1er mars 2001, un plan d'amélioration de l'AÀI visant expressément à réduire le nombre de demandes en présomption de refus et fournir copie de ce plan au Commissariat à l'information du Canada. Le plan devrait préciser les sources des retards et inclure les objectifs, les tâches, les produits livrables, les étapes clés et les responsabilités qui permettront au Ministère d'assurer un bon respect de la Loi.

La Direction de l'AIPRP a dressé un plan d'activités intitulé « Sur le chemin du progrès » , en se fondant sur les recommandations formulées dans le rapport d'étape de 2001 du Commissariat à l'information.

Elle a obtenu un montant de 150 000 $ pour former une équipe de représentants détenant de l'expérience ministérielle et disponible à court préavis pour aider les BPR à filtrer les dossiers. La mise en œuvre d'un programme de formation amélioré est en cours.

Recommandation antérieure nº 3
Dans le cadre du plan d'amélioration de l'AÀI, le MAECI devrait se donner le 31 mars 2002 comme échéance pour un bon respect des délais prescrits par la Loi. Le Ministère a obtenu un taux de 17,7 % de demandes en présomption de refus, ce qui représente la note D pour la période du 1er avril au 30 novembre 2001. Pour l'exercice 2000-2001, ce taux était de 36,4 %.

Recommandation antérieure nº 4
Il conviendrait d'instaurer des rapports courants sur le temps prévu et le temps réel pour le traitement des demandes d'accès et l'état des mesures prises pour réduire le nombre de demandes en présomption de refus. Ces rapports fourniront à la haute direction, aux BPR et au Bureau de l'AÀI les informations nécessaires permettant de vérifier le respect, par l'ensemble du Ministère, des délais prescrits par la Loi et par le Ministère pour le traitement des demandes d'accès.

Le Bureau conçoit actuellement un logiciel d'application pour fournir de l'information aux BPR et aux cadres sur l'état des demandes d'accès à l'information dans leurs secteurs respectifs. Un consultant a été embauché et un prototype du logiciel a été mis au point et à l'essai.

Recommandation antérieure nº 5
L'ordonnance de délégation de pouvoirs devrait indiquer clairement au personnel que le directeur de l'AIPRP est responsable de la prise de décisions en vertu de la Loi.

L'ordonnance de délégation de pouvoirs est en cours de révision dans le but de mieux libeller les pouvoirs délégués au directeur de l'AIPRP.

Questionnaire et rapport statistique

Questionnaire d'analyse statistique sur les demandes d'accès officielles faites en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*

Partie A	Demandes reportées de l'exercice précédent		
1.	Nombre de demandes reportées	156	125
2.	Demandes reportées de l'exercice précédent qui sont considérées comme une présomption de refus le premier jour du nouvel exercice	30	44
Partie B	Nouvelles demandes À l'exclusion des demandes inclusses dans la partie A		
3.	Nombre de demandes reçues pendant l'exercice	437	356
4.A	Combien de demandes ont été traitées dans le délai de 30 jours prévu par la *Loi*?	173	125
4.B	Combien de demandes ont été traitées au-delà du délai de 30 jours prévu par la *Loi sans qu'une prorogation de délai ne soit demandée?*	49	28
4.C	Combien de jours après le délai prévu par la *Loi* a-t-il fallu pour répondre à la demande *sans qu'une prorogation de délai ne soit demandée*		
	1 à 30 jours	27	19
	31 à 60 jours	10	4
	61 à 90 jours	8	5
	Plus de 91 jours	4	0
5.	Combien de délais ont été prorogés en vertu de l'article 9?	173	147
6.A	Combien de demandes ont été traitées *dans* le nouveau délai?	66	56
6.B	Pour combien de demandes le nouveau délai a-t-il été dépassé?	44	12
6.C	Combien de jours a-t-il fallu après l'expiration du nouveau délai pour traiter la demande?		
	1 à 30 jours	18	5
	31 à 60 jours	8	7
	61 à 90 jours	2	0
	Plus de 91 jours	5	0
7.	Au 30 novembre 2001, combien de demandes sont considérées comme une présomption de refus?	–	23